

**Universidad de Costa Rica  
Facultad de Derecho**

**Tesis para optar el grado académico de Licenciatura en Derecho**

**El derecho de participación de las fracciones minoritarias en  
los procedimientos parlamentarios de la Asamblea Legislativa**

**Luis Gerardo Villalobos Corrales**

**Ciudad Universitaria Rodrigo Facio  
San José, Costa Rica**

**2009**

## DEDICATORIA

**A Carmen Mayela (mi madre)**, huerto fértil,  
donde creció firme el árbol que empieza a dar  
sus frutos.

**A mi papá**, por el apoyo brindado.

## AGRADECIMIENTOS

Agradezco a don Alex Solís Fallas, a doña Iliana Arce Umaña, a don Óscar Hernández Cedeño, a don Rónald Salazar Murillo y a don Omar Vargas Rojas, por su gran compromiso y ayuda.

¡Gracias, Gabriela!

## PREFACIO

Las transformaciones del sistema de partidos han afectado la dinámica del parlamento costarricense. Las minorías parlamentarias desempeñan, actualmente, un papel más protagónico, en una democracia multipartidista.

Los ciudadanos han cambiado sus lealtades partidarias y, le han dado la oportunidad a nuevas fuerzas políticas de intervenir en las decisiones de la Asamblea Legislativa.

Sin embargo, los costarricenses exigen también del Poder Legislativo, mayor eficiencia y calidad en el cumplimiento de sus funciones constitucionales.

Aquellos partidos políticos que ejercen el mando dentro del Poder Ejecutivo y que cuentan con una mayoría en el Poder Legislativo, tienen la responsabilidad de administrar, correctamente, el Estado y la obligación de rendir cuentas de su gestión a la ciudadanía.

Por su parte, las minorías que ejercen la oposición en la Asamblea Legislativa deben reclamar su derecho a participar, en los procedimientos parlamentarios y a establecer acuerdos con el oficialismo sobre los asuntos de gobierno; pero también, deben responder, ante los costarricenses, por las consecuencias que sus decisiones políticas tienen en la Administración Pública.

# ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN.....	1
TÍTULO PRIMERO: EL SISTEMA POLÍTICO Y LAS MINORÍAS PARLAMENTARIAS.....	7
CAPÍTULO I: EL SISTEMA POLÍTICO DEMOCRÁTICO Y LAS MINORÍAS PARLAMENTARIAS.....	7
Sección I: Reseña histórica y la noción de democracia.....	7
Sección II: La relación entre Poder Legislativo y Democracia.....	15
Sección III: La importancia de una oposición democrática en el Poder Legislativo.....	22
CAPÍTULO II: LAS FORMAS DE GOBIERNO DEMOCRÁTICAS Y LAS MINORÍAS PARLAMENTARIAS.....	31
Sección I: El sistema presidencialista. Concepto y características.....	31
Sección II. El sistema presidencialista y el sistema de partidos.....	38
Sección III. Otros sistemas de gobierno diferentes del presidencialismo.....	45
CAPÍTULO III: LAS MINORÍAS EN EL RÉGIMEN POLÍTICO COSTARRICENSE .....	52
Sección I. El régimen político de la Constitución de 1949.....	52
Sección II. La crisis del bipartidismo y la configuración de un sistema multipartidista .....	61
Sección III. Los retos ante un multipartidismo parlamentario en Costa Rica.....	69
TÍTULO SEGUNDO: PROCEDIMIENTOS PARLAMENTARIOS Y LAS FRACCIONES MINORITARIAS.....	77
CAPÍTULO I: LAS MINORÍAS EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ORDINARIO COSTARRICENSE.....	77
Sección I. Los procedimientos legislativos en el Parlamento costarricense.....	77
Sección II. Los plazos de votación, los procedimientos especiales y la participación de las minorías en los procedimientos legislativos.....	92
Sección III. El derecho de participación de las fracciones minoritarias en los procedimientos parlamentarios y la jurisprudencia de la Sala Constitucional.....	105
CAPÍTULO II: LAS MINORÍAS Y EL CONTROL POLÍTICO.....	123
Sección I. El control político y las minorías parlamentarias.....	123

Sección II. Los procedimientos de control político en el Parlamento costarricense .....	130
Sección III. Las principales deficiencias en relación con la función de control político en el Parlamento costarricense .....	140
<b>CAPÍTULO III: LA ÉTICA PARLAMENTARIA Y LAS FRACCIONES MINORITARIAS .....</b>	<b>148</b>
Sección I. La ética parlamentaria en una sociedad pluralista y democrática .....	148
Sección II. La tiranía de las mayorías en los procedimientos parlamentarios.....	154
Sección III. El obstruccionismo de las minorías en los procedimientos parlamentarios .....	161
<b>TÍTULO TERCERO: LA REFORMA AL REGLAMENTO DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA Y EL DERECHO DE PARTICIPACIÓN DE LAS MINORÍAS PARLAMENTARIAS.....</b>	<b>168</b>
<b>CAPÍTULO I: LA POTESTAD AUTONORMATIVA DEL PARLAMENTO EN RELACIÓN CON LAS FRACCIONES MINORITARIAS Y EL PROCEDIMIENTO DE REFORMA AL REGLAMENTO LEGISLATIVO .....</b>	<b>168</b>
Sección I. La potestad autonormativa de la Asamblea Legislativa y las minorías parlamentarias.....	168
Sección II. Jurisprudencia de la Sala Constitucional sobre la potestad autonormativa de la Asamblea Legislativa.....	175
Sección III. Características de los reglamentos parlamentarios y el procedimiento de reforma del Reglamento de la Asamblea Legislativa de Costa Rica.....	182
<b>CAPÍTULO II: LA REFORMA AL REGLAMENTO PARLAMENTARIO DESDE LA ÓPTICA DE LAS FRACCIONES LEGISLATIVAS DEL PERIODO CONSTITUCIONAL 2006-2010.....</b>	<b>194</b>
Sección I: Opinión de la fracción mayoritaria sobre la reforma al Reglamento legislativo .....	194
Sección II. Opinión de las distintas fracciones minoritarias sobre la reforma al Reglamento legislativo .....	200
Sección III. Criterios técnicos de los especialistas sobre la reforma al Reglamento .....	207
<b>CAPÍTULO III: PROPUESTA DEMOCRÁTICA PARA REFORMAR EL REGLAMENTO DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA.....</b>	<b>216</b>
Sección I: ¿Por qué es necesaria para las minorías parlamentarias la reforma al Reglamento de la Asamblea? .....	216

Sección II. Recomendaciones para un proceso democrático de reforma al Reglamento de la Asamblea Legislativa.....	222
Sección III. Propuesta democrática de reforma al Reglamento de la Asamblea Legislativa .....	227
CONCLUSIONES.....	235
BIBLIOGRAFÍA .....	240

## RESUMEN

**TÍTULO:** “El derecho de participación de las fracciones minoritarias en los procedimientos parlamentarios de la Asamblea Legislativa”.

### **CITA BIBLIOGRÁFICA.**

Villalobos Corrales, Luis Gerardo. (2009). **El derecho de participación de las fracciones minoritarias en los procedimientos parlamentarios de la Asamblea Legislativa.** Tesis de graduación para optar por el grado de Licenciatura en Derecho. Campus Rodrigo Facio: Universidad Costa Rica.

**PALABRAS CLAVES.** Democracia. Presidencialismo. Parlamentarismo. Semi-presidencialismo y semi-parlamentarismo. Bipartidismo y multipartidismo. Principio democrático. Minorías Parlamentarias. Control parlamentario. Ética parlamentaria. Potestad autonormativa. Reglamento parlamentario.

**DIRECTOR.** Dr. Alex Solís Fallas.

### **RESUMEN.**

El sistema político democrático cambia a través de la historia, pero conserva instituciones como el Parlamento y dentro de éste la necesidad de una oposición democrática.

Las sociedades democráticas adoptan distintas formas constitucionales de gobierno, como el presidencialismo o el parlamentarismo. El sistema presidencialista presenta



mayores problemas de ingobernabilidad cuando el oficialismo tiene que compartir el Parlamento con múltiples fracciones minoritarias de oposición.

El semi-parlamentarismo de la Constitución Política de 1949, enfrenta la crisis del bipartidismo y la consolidación de un sistema multipartidista. Las distintas fracciones minoritarias dentro de la Asamblea Legislativa, desempeñan desde hace una década un rol más protagónico, beligerante y polémico.

Ante esta realidad, el establecimiento de plazos de votación (art. 41 bis del Reglamento Legislativo) y la aplicación de procedimientos especiales (art. 208 bis del Reglamento Legislativo), son algunas de las reformas que han sufrido los procedimientos legislativos, pese a las críticas de las minorías parlamentarias.

La Sala Constitucional, a través de su jurisprudencia ha tenido que mediar entre el discurso de la gobernabilidad, con el que presionan algunos sectores de la población, y el derecho de participación de los grupos minoritarios en los procedimientos parlamentarios, que se desprende de la elaboración lógica que han desarrollado los magistrados sobre el principio democrático que permite, a su vez, la interpretación e integración del derecho constitucional y parlamentario.

Además, las fracciones minoritarias son el actor principal en relación con la función de control político que se ejerce en el Poder Legislativo, la cual es fundamental para la rendición de cuentas dentro de la Administración Pública.

Los procedimientos parlamentarios no deben ser una coartada para justificar una tiranía de las mayorías sobre las minorías; sin embargo, tampoco deben ser utilizados para obstruir desproporcionadamente el programa de gobierno del partido oficialista.

Los estatutos parlamentarios deben ser reformados, para que la Asamblea Legislativa se adapte a la nueva configuración multipartidista; no obstante, este procedimiento de reforma hay que hacerlo tomando en cuenta de que la potestad autonormativa del Poder Legislativo,

tiene algunos límites como el principio democrático y el principio minoritario, desarrollados en la jurisprudencia de la Sala Constitucional.

Una reforma integral al Reglamento de la Asamblea Legislativa, es la oportunidad para propiciar mayores espacios de diálogo y acuerdos entre las mayorías y las minorías parlamentarias que, trasformen al Parlamento costarricense en una institución más democrática y eficiente.

## INTRODUCCIÓN

El Parlamento es la institución de la democracia representativa costarricense, que sirve de espacio a los diputados de las distintas fracciones parlamentarias que ejercen las funciones que la Constitución Política le asigna al Poder Legislativo.

Los ciudadanos costarricenses que votaron en febrero del dos mil seis, escogieron un Parlamento “multipartidista”. Veinte años atrás, la Asamblea Legislativa era bipartidista, el Poder Ejecutivo contaba con una mayoría absoluta de veintinueve diputados; por su parte, la oposición la integraban una fracción de veintiséis diputados y otras dos unipersonales.

Dos décadas después, el Parlamento costarricense está conformado por una fracción oficialista con una mayoría relativa de veinticinco diputados y por seis fracciones minoritarias de oposición que, junto con los diputados independientes, reúnen a treinta y dos de los cincuenta y siete diputados; o sea, el Poder Ejecutivo y la fracción oficialista necesitan de los grupos de oposición, para alcanzar una mayoría absoluta o una mayoría calificada en la Asamblea. La fracción más grande de la oposición tiene, actualmente, dieciséis diputados; por su parte, las otras cinco fracciones parlamentarias, junto con los tres diputados independientes, integran un grupo heterogéneo de dieciséis diputados.

El contexto parlamentario es complejo para el oficialismo, no solo porque necesita de acuerdos para alcanzar las mayorías; sino también porque tiene que convivir con una oposición más plural y fragmentada; además, existen minorías parlamentarias más beligerantes y que ejercen un papel más protagónico.

Las decisiones políticas de una mayoría en la Asamblea Legislativa deben ser el resultado de procedimientos parlamentarios que se establecen en la Constitución Política y el Reglamento de la Asamblea Legislativa. Sin embargo, los procedimientos tienen lagunas normativas que van a llenarse con base en el principio democrático y el derecho de participación de las fracciones minoritarias (principio minoritario).

La interpretación de los procedimientos parlamentarios en relación con esos principios, es más polémica en el contexto político actual. Es más probable de que en un Parlamento multipartidista los diputados de las distintas fracciones, discutan más sobre el significado que los intérpretes autorizados le confieren al principio democrático y al principio minoritario, porque esta interpretación puede inclinar la balanza, a favor o en contra de los intereses que están en juego en la Asamblea Legislativa.

El Plenario es el órgano del Poder Legislativo que a través de la historia, ha servido de espacio democrático a todas las fracciones minoritarias, para que ejerzan su derecho de participación en los procedimientos parlamentarios. Sin embargo, ese derecho tiene límites que están regulados en la Constitución Política y los estatutos parlamentarios.

Estos cuerpos normativos establecen la creación de comisiones en las que algunas minorías parlamentarias no están representadas; además, el Reglamento de la Asamblea ha sufrido en los últimos diez años reformas parciales, tales como: el artículo 41 bis que le permite a una mayoría calificada, en relación con un proyecto de ley, fijar plazos de votación y limitaciones al derecho de enmienda de los diputados, y el artículo 208 bis, que autoriza la aprobación de procedimientos especiales, por parte de treinta y ocho diputados; siempre y cuando los límites que establezcan dichos procedimientos al derecho de participación de las minorías parlamentarias no lesionen el principio democrático.

La jurisprudencia, sobre Derecho Constitucional y Derecho Parlamentario, ha tenido que definir en qué consiste el principio democrático y el derecho de participación de las minorías para interpretar los derechos parlamentarios. Sin embargo, algunas resoluciones utilizan un lenguaje oscuro y contradictorio que parece demostrar la ausencia de un proceso lógico en la definición de dichos principios generales.

Además, la mayor parte de la doctrina nacional especializada en Derecho Parlamentario y Derecho Constitucional, desarrolla tangencialmente el tema de la participación de las fracciones minoritarias en los procedimientos parlamentarios.

El objetivo general, de esta tesis, es aportar un marco normativo, jurisprudencial y doctrinal que, sirva de referencia para la discusión y el análisis sobre la situación jurídica de las fracciones minoritarias, en los procedimientos parlamentarios. Este marco de referencia permitirá el análisis de los discursos jurídicos que, buscan definir el principio democrático y el derecho de participación, de las fracciones minoritarias para interpretar y aplicar los procedimientos legislativos y de control parlamentario, en el actual contexto político del Parlamento costarricense.

Además, la investigación persigue, básicamente, tres objetivos específicos. El primero consiste en establecer cuál es la relación entre los derechos de las minorías parlamentarias, el régimen constitucional de gobierno y el actual contexto político costarricense.

El segundo objetivo, de esta tesis, es analizar de qué manera puede influir la Sala Constitucional y la ética parlamentaria sobre la participación de las fracciones minoritarias, en el procedimiento legislativo ordinario y en los procedimientos de control político.

Un tercer objetivo, consiste en elaborar una propuesta democrática que, reforme el Reglamento de la Asamblea Legislativa, en función de un contexto político multipartidista.

Este trabajo demostrará una serie de hipótesis que fueron planteadas antes de iniciar la investigación; por ejemplo, que la crisis del bipartidismo en Costa Rica está provocando la consolidación de un Parlamento multipartidista y que, este es menos eficiente en un gobierno presidencialista.

Por otra parte, se comprobará cómo el control de constitucionalidad de los procedimientos parlamentarios, complementa la regulación del derecho de participación de las fracciones minoritarias que establecen los textos de la Constitución Política y el Reglamento de la Asamblea. Por otro lado, se explicará cómo las normas

del procedimiento que, establecen límites a la presentación de mociones y fijación de plazos para la discusión de ciertos proyectos, no necesariamente violan el derecho de participación de las minorías parlamentarias.

Estas inferencias implicaron la utilización de doctrina jurídica especializada y de trabajos científicos, a través de investigación bibliográfica, el análisis de resoluciones de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, el examen crítico de los textos normativos; así como, la investigación de criterios vertidos en revistas especializadas y prensa nacional, sobre el tema en cuestión, por parte de actores políticos, como diputados, y por especialistas en temas políticos y jurídicos.

Desde un punto de vista metodológico se recurrió, en esta investigación, al “estudio de caso” que, conlleva un análisis conceptualizado y contextualizado de la particular situación jurídica de las minorías parlamentarias en Costa Rica. Se desarrolló un examen tanto de la evolución histórica del sistema de partidos costarricense, como de la jurisprudencia y reglas constitucionales nacionales, dentro de las cuales se enmarca la participación de los grupos parlamentarios de oposición. Además, la metodología empleada, permite que la investigación pueda ser realizada por una sola persona, con recursos tecnológicos y económicos limitados, en un año aproximadamente.

La estructura del trabajo comprende nueve capítulos ordenados en tres títulos. El primero explica la relación entre las minorías parlamentarias y el sistema político de gobierno. Esta primera parte pretende, entonces, establecer cuál es la importancia de las fracciones minoritarias para la democracia representativa en Costa Rica, y cuáles son los obstáculos que presenta nuestro régimen político para adaptarse a un sistema multipartidista.

En primer lugar, busca comprenderse el vínculo estrecho que une los conceptos de democracia, parlamento y oposición democrática, compuesta por fracciones minoritarias. Luego, se analiza la coexistencia del presidencialismo y una oposición fragmentada por un sistema multipartidista, en comparación con otras formas de

gobierno democrático como el parlamentarismo. Por último, se examina el caso costarricense, cuáles son las características del régimen político que establece la Constitución Política de 1949, la crisis del bipartidismo y los retos ante un multipartidismo parlamentario.

El título segundo desarrolla el tema principal sobre el derecho de participación de las fracciones minoritarias en los procedimientos parlamentarios; esta segunda parte, pretende demostrar que ese derecho se define con base en las interpretaciones jurídicas que, los diputados y los magistrados de la jurisdicción constitucional hacen dentro de un contexto político.

Primero se hace un repaso general del procedimiento legislativo ordinario; después se explican los artículos 41 bis y 208 bis del Reglamento de la Asamblea que, permiten la fijación de plazos para la discusión de proyectos de ley y la aprobación de procedimientos especiales, motivos suficientes para investigar cómo estas normas han limitado los derechos de las fracciones minoritarias.

Por otra parte, algunas resoluciones de la Sala Constitucional son objeto de análisis dentro de este título, porque en ellas se utilizan conceptos, tales como el principio democrático y sus derivados, que definen los derechos y deberes de las fracciones minoritarias en los procedimientos parlamentarios.

Se expone, también, cuáles son las razones por las que el control parlamentario es una función esencial para las fracciones minoritarias de oposición; además, se describe cuáles son los principales instrumentos del control político en el Parlamento costarricense y por qué algunos de ellos son deficientes. Al final de este título, se desarrollan los principios de una ética parlamentaria, y se justifica su importancia más allá de una visión normativista del problema de la ineficiencia de la Asamblea Legislativa.

El último título se encarga de encontrar una reforma al Reglamento de la Asamblea Legislativa que no lesione los derechos de las minorías parlamentarias. En primer lugar, se define en qué consiste la potestad autonormativa del Poder Legislativo, y cuáles son los límites que ha establecido la Sala Constitucional al procedimiento de reforma al Reglamento, en relación con el principio democrático y el respeto a las minorías. Por otro lado, se investigó cuál es la opinión de las distintas fracciones parlamentarias que integran, actualmente, la Asamblea Legislativa, así como cuáles son los criterios técnicos de algunos expertos en la materia, sobre la necesidad de reformar los estatutos parlamentarios.

Además, se exponen las razones por las que el sistema democrático costarricense y las minorías parlamentarias necesitan de una reforma al Reglamento de la Asamblea Legislativa, y cuál es el proceso político que debe seguirse para que la reforma sea legítima en la coyuntura actual.

Finalmente, se proponen una serie de modificaciones a los procedimientos legislativos que le permitan al Parlamento adaptarse de mejor manera a los cambios que ha sufrido nuestro sistema de partidos, mejorar su eficiencia y garantizar el respeto a las minorías parlamentarias.



# **TÍTULO PRIMERO: EL SISTEMA POLÍTICO Y LAS MINORÍAS PARLAMENTARIAS**

## **CAPÍTULO I: EL SISTEMA POLÍTICO DEMOCRÁTICO Y LAS MINORÍAS PARLAMENTARIAS**

### **Sección I: Reseña histórica y la noción de democracia**

Es necesario hacer una revisión de la evolución histórica del concepto de democracia, antes de pasar a desarrollar el tema principal de este trabajo de investigación.

#### **A) Pueblos primitivos**

Algunas características culturales de los pueblos primitivos fueron la antesala de la idea de democracia. Se ha dicho<sup>1</sup> que, los miembros de estas comunidades utilizaban medios de subsistencia semejantes, lo que propiciaba la formación de pequeñas sociedades igualitarias; además, los jefes de estos pueblos no tenían la fuerza suficiente para controlar, significativamente, la vida de los miembros de la comunidad.

Estas coincidencias entre las sociedades primitivas con algunos patrones democráticos fueron atribuidas a las carencias materiales y a la simpleza de sus relaciones sociales, por lo que pensadores como Engels las catalogaron democracias espontáneas.

Sin embargo, estos pueblos estuvieron al margen de problemas sociales, políticos y económicos que a través de la historia, inspirarán la aparición del sistema político democrático, tales como: la necesidad de un modelo de gobierno que controle, distribuya y condicione las manifestaciones del ejercicio del poder, al servicio de una

---

<sup>1</sup> Ver Molina Jiménez, Carlos. (1998). La idea democrática en la historia: de la Antigüedad clásica a los precedentes intelectuales de la democracia moderna. Tesis de Graduación para optar por el grado de Doctor en Filosofía. Campus Rodrigo Facio: Universidad de Costa Rica, pp. 12 y 13.

sociedad con necesidades e intereses más complejos de satisfacer que los que tenían las comunidades primitivas.

## **B) La democracia ateniense**

Los orígenes de una idea más elaborada de democracia se encuentran en la Grecia Antigua. Los griegos, según la Historia, son de las primeras civilizaciones que diseñaron y aplicaron a sus relaciones políticas conceptos como: libertad, igualdad y democracia.

Los griegos, en un principio, fueron gobernados por jefes guerreros. Estos individuos eran los encargados de proteger o guiar al pueblo frente a un poder abstracto externo a la comunidad que, se manifestaba por medio de fenómenos naturales o invasiones de pueblos vecinos.

Dracón y Solón fueron los primeros en incorporar dentro de esta civilización el concepto de nomos (similar a la noción de lex de los romanos); lo que colaboró desde entonces, para que en la ciudad estado de Atenas, se fue desarrollando, poco a poco, un sistema de gobierno en el que tanto los gobernantes como los gobernados obedecían las normas que los primeros dictaban.<sup>2</sup>

El amo de los atenienses dejó de ser un déspota guerrero, lo que dio paso al gobierno de la ley. La norma era un poder abstracto diferente dentro de la polis griega y, a su vez, era el marco de acción de los gobernantes.

Esta transformación de la cultura política helénica, fue la base para que en el año 507 antes de Cristo, Clístenes fundara la República democrática. Este nuevo sistema político permitió la formación de aldeas o barrios, integrados por ciudadanos comunes; estas circunscripciones serían el resorte de los atenienses para acceder, democráticamente, al

---

<sup>2</sup> Grondona, Mariano. (2000). Historia de la Democracia. Buenos Aires, Argentina: Departamento de Ciencias Políticas, Universidad del CEMA, p. 4.

poder político. Medio siglo después, en el año 462, Pericles fundó la democracia plenaria que, según el criterio de algunos historiadores, pasó a la posteridad como “la democracia más pura” que la humanidad haya podido concebir. Se dice que el gran Pericles (495-425 a. de C.) en uno de sus discursos expresó que el gobierno democrático es aquél que depende: “de los muchos y no de los pocos”.

La transformación de la democracia ateniense atravesó por periodos de enfrentamiento con otros pueblos y civilizaciones en el mundo antiguo, por ejemplo: las Guerras Médicas entre Persia y Grecia. Atenas y Esparta lucharon juntas contra Persia por el honor de Grecia; sin embargo, los espartanos lo hicieron con recelo de la democracia y los ideales atenienses. Finalmente, fue la resistencia de los atenienses lo que, propició la derrota de los persas y el triunfo de la democracia y la civilización occidental.

En el año 404, Grecia fue derrotada definitivamente por la oligárquica Esparta, este hecho humilló y marcó el destino de la democracia ateniense; ante este acontecimiento algunos de los filósofos griegos más destacados, tales como Platón (429-347 a. de C.) y Aristóteles (384-322 a. de C.), rechazaron que el sistema de gobierno democrático fuera el óptimo para organizar las relaciones políticas de los griegos. Platón diseñó en “La República” un modelo aristocrático paternalista. Sin embargo, en su obra “Las Leyes”, vislumbró un modelo de gobierno más democrático; este filósofo planteó la posibilidad de constituir un estado integrado por: una asamblea popular, un consejo de gobierno y unos magistrados.

Por su parte, Aristóteles postuló tres formas de gobierno aconsejables: la monarquía, la aristocracia y la politeia (que era una mezcla de oligarquía y democracia). No obstante, para este filósofo la democracia pura -que era concebida por aquel como el gobierno directo del pueblo- se encontraba entre las tres formas de gobierno rechazables junto con la tiranía y la oligarquía.

### **C) La república romana**

El proyecto democrático de Atenas que se interrumpió en el siglo IV antes de Cristo, será reanudado con la Revolución francesa en el siglo XVIII. Durante este periodo de tiempo de aproximadamente veinte siglos, Roma fue el referente político más importante de la cultura occidental hasta su caída en el siglo V después de Cristo y su proyección sobre los regímenes que la sucedieron fue notable. Caído en el año 476 de nuestra era, el Imperio romano de occidente siguió presente por medio de expresiones como el Imperio de Carlomagno y el Sacro Imperio romano germánico en la Edad Media y el Imperio napoleónico en la Edad Contemporánea; inclusive, La Unión Europea refleja todavía hoy el proyecto romano de un estado continental.

Del año 753 hasta el año 509 antes de Cristo, Roma fue una monarquía. Del año 509 hasta el año 27 antes de Cristo, una república. Del año 27 antes de Cristo hasta la invasión bárbara del año 476 después de Cristo, un imperio. En contraposición al legado filosófico de la cultura política helénica, los romanos de la antigüedad se preocuparon más en desarrollar un imperio expansionista y en elaborar por medio de sus juristas un eficiente sistema jurídico.

La república romana influyó, por su parte, en la formación de las democracias representativas contemporáneas; aquella se caracterizó por permitir la participación del pueblo, así como por la presencia de cuerpos representativos y de funcionarios ejecutivos. Con el paso del tiempo, la república aristocrática que fundaron Bruno y Tarquino Colatino en el año 509, fue incorporando instituciones democráticas. Hacia el siglo III antes de Cristo, el siglo en que alcanzó su apogeo, la República romana mantenía un delicado equilibrio entre la clase de los patricios o aristócratas y la clase de los plebeyos. Los patricios controlaban el Senado y la magistratura “cuasipresidencial” de los cónsules; los plebeyos dominaban una peculiar magistratura, la del tribuno de la plebe, cuya principal función era vetar las decisiones de las magistraturas patricias.

Los ciudadanos romanos también votaban; éstos se expresaban en dos tipos principales de comicios: los comicios centuriados y los comicios de la plebe. En los comicios centuriados el pueblo, reunido en las “centurias” o regimientos correspondientes a su organización militar, se congregaba con sus cascos y escudos a proclamar de viva voz su aprobación o rechazo de las propuestas que les presentaba el patriciado. Los comicios centuriados respondían a una tradición aristocrática. En los comicios de la plebe o plebiscitos, los plebeyos expresaban su voluntad votando bajo la presidencia de los tribunos.

En los siglos XVII y XVIII después de Cristo, comenzó el avance y progreso de lo que llamamos la “democracia contemporánea”; conviene preguntarse, con base en la reseña histórica que se ha descrito: ¿cuál de sus antecesoras influyó más en el modelo contemporáneo, si la democracia ateniense o la república romana?

#### **D) La democracia contemporánea**

Atenas planteó el ideal democrático en toda su pureza. Durante su etapa republicana, Roma concibió en cambio la democracia posible: esa parte del ideal democrático que es accesible en cada época. La historia de la democracia contemporánea expresa “...la tensión entre estas dos maneras de concebir la democracia: evolutiva una, utópica la otra”.<sup>3</sup>

La democracia fue ganando espacio del siglo XVII en adelante, cuando Europa empezó a superar las monarquías absolutas para reimplantar una concepción republicana del poder que permitía el proceso de la democratización. En 1688, la denominada “Gloriosa Revolución” reemplazó la monarquía absoluta en Gran Bretaña por una monarquía parlamentaria “mixta”, al estilo romano, donde se mezclaban los tres elementos típicos del régimen mixto: el monárquico (el rey o la reina), el aristocrático (la Cámara de los Lores, hereditaria) y el democrático (la Cámara de los Comunes, elegida por un padrón electoral minoritario primero y mayoritario después, al fin de una

---

<sup>3</sup> Ver Grondona, *op. cit.*, p. 14.

larga evolución). De esta forma, la monarquía parlamentaria que, comenzó en Inglaterra en 1688 y que persiste con variantes en la propia Inglaterra, España y otras naciones europeas, es en rigor una república pese a su nombre. En las repúblicas, diversos “poderes” se limitan unos a otros, a diferencia de los regímenes autoritarios que se le oponen, en donde hay un solo poder.

Por otro lado, a Francia, le resultaba materialmente imposible lograr la reunión cotidiana de los ciudadanos en una “ecclesia”, como en la democracia directa al estilo griego; sin embargo, Sieyès primero y los jacobinos después, impulsaron una interpretación de la democracia que, hiciera posible la presencia de los ciudadanos en el gobierno por medio de una asamblea de los representantes del pueblo. Este fue el escenario de una dictadura de la asamblea en nombre de la democracia, esta dictadura fue posible, porque en la Francia revolucionaria de fines del siglo XVIII no hubo protección contra “...una asamblea que pretendía ser ella misma la voluntad de los ciudadanos cuando en verdad sólo los ‘representaba’, porque ellos no estaban ‘presentes’.”<sup>4</sup>

La Revolución francesa fracasó en una de sus pretensiones: restaurar la democracia ateniense. La Revolución desembocó en el imperio napoleónico, después en la derrota de Napoleón en Waterloo en 1815 y, finalmente, en la restauración de la dinastía de los Borbones en cabeza de Luis XVIII. Sin embargo, La Revolución francesa inspiró en sus contemporáneos y en posteriores generaciones por todo el orbe, el ideal “imposible” de la democracia plenaria ateniense y, la difusión de esta idea no se compara con la menor proyección que obtuvieron las revoluciones inglesa y americana que, se circunscribieron en un principio a su espacio geográfico, y que se caracterizaron por ser más pragmáticas, al adoptar un modelo de gobierno menos idealista y similar al de la República romana.

La vía “romana” de una democracia posible que fue retomada y adaptada a los tiempos modernos en Inglaterra y en los Estados Unidos, ha llegado a influenciar en

---

<sup>4</sup> Ver Grondona, *op. cit.*, p. 15

nuestro tiempo a casi todos los regímenes políticos de Europa, Oceanía y América - Costa Rica no es la excepción-, proyectándose inclusive en Asia y África. Estos sistemas políticos representativos, cada uno de ellos con sus características particulares, pueden ser catalogados como las versiones de la democracia contemporánea.

Estas sociedades democráticas contemporáneas inspiradas por el ideal de la democracia plenaria ateniense, han instaurado institutos democráticos como el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular en la formación de la ley.

La difusión de la democracia contemporánea, ha sufrido la oposición de corrientes políticas autoritarias. Pese a estos estancamientos y retrocesos en la historia de la idea democrática, se destacan pasajes históricos en la consolidación de la vía democrática para el ejercicio del poder político y el gobierno de las sociedades de nuestro tiempo.

El sistema de gobierno democrático obtuvo un gran apoyo popular en los Estados Unidos de América con la llegada al poder de Andrew Jackson en 1829, al ser el primer presidente elegido por sufragio universal, y que no perteneció al círculo de políticos que participaron en la guerra de independencia, ni en la redacción de la constitución de su país. En las décadas siguientes, este modelo de democracia más inclusivo se proyectó a Inglaterra y al resto de Europa. Esta transformación debilitó el voto censitario - privilegio de los ciudadanos más ricos- y derivó en la extensión paulatina del derecho al sufragio hacia los segmentos sociales populares; sin embargo, este fenómeno no incluyó el voto femenino que, también sería reconocido posteriormente.

El avance de las democracias se vio amenazado entre 1922 y 1944, cuando corrientes políticas autoritarias como el fascismo y el nazismo, ganaron terreno en Europa y otras partes del mundo. A pesar de esto, al final de la Segunda Guerra Mundial la victoria de los aliados, le dio un nuevo respiro a la democracia contemporánea.

## E) La noción de democracia

La experiencia histórica nos ha permitido corroborar que, se han diseñado y ejecutado dos clases de democracia: 1) la democracia directa o la democracia como participación y 2) la democracia indirecta o democracia representativa.

Después de la extinción de la democracia ateniense, a finales del siglo IV a.C., a lo largo de casi dos mil años se hablaba de democracia con un sentido peyorativo. Durante ese periodo, la forma ideal de gobierno fue la “res publica” o “república” que señala un sistema político, cuyo objeto central es el interés general o el bien común.<sup>5</sup> Cuando el término democracia resurge en el siglo XVIII lo hace para impulsar la creación de la democracia liberal que, es ni más ni menos la democracia que anteriormente se definió, como democracia contemporánea.

Definir la democracia es necesario porque permite establecer qué cosa esperan las personas de ella. Cuando en el discurso político o en el jurídico se dice que es y que no es democracia, se hace un juicio en función de la idea que cada grupo social construye, de lo que puede ser o debe ser la democracia.

A nivel práctico las democracias son de diferentes tipos; por ejemplo: presidencial o parlamentaria, proporcionales o mayoritarias y así sucesivamente. Sin embargo, a nivel teórico se discute si existe una teoría democrática central o singular de la que, se derivan múltiples variantes, o si por el contrario, existe una pluralidad de teorías democráticas.

Si bien es cierto, la academia exige la comprensión teórica de la democracia y sus principios, debe evitarse el culto a modelos o sistemas inmutables; por el contrario, debemos encarar con una actitud realista la tarea ardua e inacabada de definir la

---

<sup>5</sup> Sartori, Giovanni. (1988). Teoría de la Democracia. Vol. I. Madrid, España: Alianza Universidad, p. 146.



democracia dentro de una compleja realidad social, siempre contradictoria y cambiante, en la que el científico tiene un papel limitado.

El discurso sobre la democracia implica un alto contenido emotivo y valorativo, por lo que puede llevar a confusiones. Al emplear el término democracia hay que tener en cuenta de que la palabra tiene un referente fáctico; esta palabra perfectamente puede estar en función de un ideal; sin embargo, este ideal no puede perder su conexión con la realidad práctica, o sea, existe la necesidad política de establecer una relación entre el deber ser y el ser.

## **Sección II: La relación entre Poder Legislativo y Democracia**

John Stuart Mill<sup>6</sup> sostuvo que la mejor forma de gobierno es aquella en que la soberanía se deposita en la nación y en la que cada ciudadano soberano puede ser electo para desempeñar una función pública en el gobierno de su país; según él, la suma de deberes públicos que pueden recaer en los miembros de una comunidad obligará a que los hombres que intervengan en las decisiones políticas sean más educados; por ejemplo, en la antigüedad, el tribunal y las asambleas populares elevaron el nivel intelectual de los ciudadanos atenienses. Sin embargo, a diferencia de la Grecia antigua, en las sociedades contemporáneas no todos los ciudadanos pueden intervenir dentro del gobierno en la administración de los asuntos públicos, por lo que la forma ideal de gobierno debe ser el representativo.

El origen de las instituciones parlamentarias en Europa tiene relación con la búsqueda de soluciones a los problemas sociales que enfrentaban a los reyes, a los nobles y a la clase burguesa, o sea, de los conflictos entre estos grupos nació el Parlamento. En sus inicios fue una herramienta para gobernar que emplearon los reyes, posteriormente se transformó en un espacio de control al servicio de los barones y, finalmente, de todos los ciudadanos.

---

<sup>6</sup> Stuart Mill, John(1987). Consideraciones sobre el gobierno representativo. San José, Costa Rica: Universidad Autónoma de Centro América, p. 64.

Alrededor del siglo XIV tomó fuerza en el discurso político el empleo del término “parlamento”; esta palabra se utilizó en un principio para referirse al Consejo permanente de funcionarios, que recibía solicitudes de la corona para solucionar problemas de la administración pública y orientar la función legislativa.

El Parlamento resultó de la fusión de dos asambleas que van a unirse por siempre; con el transcurrir del tiempo una de estas asambleas se encargó de la conducción y orientación de la política del Estado, y la otra se ocupó de la administración y la legislación. Para que el Parlamento en Europa llegase a tener más poder que la monarquía, necesitó completar los siguientes tres requisitos: a) no sólo el derecho de votar los tributos, sino el control de la administración de los mismos; b) una función legislativa amplia y autónoma y c) el derecho del Parlamento de ser el orientador de la política del país.

El Poder Legislativo dentro del sistema político democrático constituye un espacio de encuentro y desencuentro entre las fuerzas políticas y sociales del país. Electos por el pueblo en elecciones libres, los parlamentarios deben contar con las garantías sociales, políticas y jurídicas para expresar con libertad sus opiniones. Por este motivo, nuestra Constitución Política garantiza que, los diputados no pueden ser objeto de persecución judicial por la expresión de sus opiniones en razón de sus cargos.<sup>7</sup>

J. M. Maravall con respecto a la relación entre la institución del Parlamento y la Democracia afirmó que: “...no existen democracias sin un Parlamento basado en el pluralismo partidista, en la libertad de expresión y de asociación, en elecciones libres y en el sufragio universal”.<sup>8</sup> Desde la extinción del Antiguo Régimen y la aparición del Estado liberal se hizo evidente como se ha visto la creación de una entidad representativa, la cual se ha conservado en el tiempo y ha evolucionado junto con el Estado democrático de derecho.

---

<sup>7</sup> Asamblea Legislativa. (2005) Constitución Política de la República de Costa Rica de 1949, San José: Investigaciones Jurídicas, art.110

<sup>8</sup> Maraval, José Antonio. (1947). Los reglamentos de las cámaras legislativas y el sistema de comisiones. Madrid, España: Instituto de Estudios Políticos, p. 13.

En un principio, con el Estado liberal, se buscó la limitación al ejercicio del poder recurriendo a principios jurídico-rationales, principalmente por medio del concepto de ley. La ley, en ese entonces, se estipuló como una regla de aplicación general, producida con el consentimiento de los representantes de la sociedad y aprobada en un contexto de discusión pública. En síntesis, los medios que se emplearon para racionalizar la utilización del poder estatal fueron: la legitimidad parlamentaria y el respeto al derecho de personalidad de los individuos.

La evolución del Estado de derecho provocó la aparición del Estado democrático, en el que se profundizó la participación activa de ciudadanos por medio del reconocimiento de grupos organizados que canalizaran las aspiraciones y reivindicaciones de la sociedad; y en segundo lugar, aumentaron las posibilidades de ejercer el sufragio en los segmentos populares. Esto último trajo consigo la superación paulatina del sistema de sufragio censitario que desprestigiaba la idea de voluntad electoral.<sup>9</sup>

El Estado democrático es un modelo de organización política que se fundamenta en el origen popular del poder y en la participación social dentro del ámbito político. Las democracias modernas construyen un sistema político que se basa en un Parlamento, como institución representativa de los ciudadanos. En los regímenes parlamentarios, el Parlamento es el eje central dentro del conjunto de órganos del poder político; en él se aprueban leyes decisorias y se ejerce un control sobre el funcionamiento del Poder Ejecutivo, que incluye la posibilidad de exigirle una responsabilidad política.

Las ciencias políticas hacen mención a la democracia representativa como la participación ciudadana a través de intermediarios en las cuestiones públicas. El Parlamento es la institución representativa por excelencia, esto quiere decir que un grupo de personas representan a los ciudadanos con base en un resultado electoral, que tiene que ser reflejado en la integración del Cuerpo Legislativo.

---

<sup>9</sup> Véase supra p. 16.

En el proceso de construcción de la idea de la representación política, Garrorena Morales distingue tres argumentos: “a) el argumento de los constituyentes franceses de 1791 o de la representación como condición de existencia de la soberanía nacional, según el cual si se pretende que la soberanía sea asumida por la Nación, pero la Nación sólo puede existir a través de sus representantes, de ahí se concluye que sólo la representación puede realizar ese dogma fundamental para el pensamiento liberal-burgués que es la soberanía nacional; b) el argumento de Constant o de la adecuación de la representación a la libertad de los modernos, es decir, la representación es la única técnica de participación política que conviene a la libertad de los modernos que jamás cercenarían su vida privada a cambio de una mayor intervención de los asuntos públicos, porque es en lo privado donde se encuentra la libertad; c) el argumento de Sieyès o de la representación como forma de la división especializada del trabajo, justificando en la conveniencia común el que los ciudadanos nombren representantes mucho más capaces que ellos para la gestión de los asuntos públicos.”<sup>10</sup>

El nacimiento del Estado democrático varió las razones que fundamentaban la representación política; sin embargo, ésta sigue siendo pieza central en las formas de gobierno contemporáneas. Hay que aceptar que la universalización del sufragio ha democratizado al Poder Legislativo como ente representativo con lo que se superó el carácter oligárquico de sus orígenes.

El poder político y la representación han presupuesto desde siempre una conflictiva relación entre pocos representantes y muchos representados. Cuanto mayor es el tamaño del electorado, más difícil se hace la representación de la ciudadanía, y esto podría conllevar un menoscabo en los intereses de los representados.

Los partidos políticos fueron los llamados a encarar el problema de la representatividad en sociedades complejas y de gran tamaño. Aquellos se convirtieron en los canales de expresión, planificación y ejecución de las necesidades y solicitudes

---

<sup>10</sup> GARRORENA MORALES citado por ALONSO DE ANTONIO, *op. cit.*, pp. 14 y 15.

de los individuos de una sociedad. Los partidos políticos constituyen herramientas del sistema político democrático para el logro de objetivos colectivos y desempeñan, además, una función de intermediarios entre el Estado y la comunidad. Hay que recordar que la composición pluralista de la sociedad tiene una importancia fundamental para limitar al poder estatal, como veremos más adelante en la Sección III de este mismo capítulo.

El fenómeno de la aparición de los partidos políticos se volvió imprescindible dentro del sistema político democrático actual y elemento fundamental en las elecciones que dan lugar a la integración y composición del Cuerpo Legislativo. En el presente, los partidos son los que elaboran las listas electorales, que se ofrecen a los ciudadanos en cada elección. El sistema electoral costarricense para designar los diputados de la Asamblea Legislativa, dispone de listas cerradas y bloqueadas, en las que los partidos políticos juegan un papel fundamental; esto implica que si el ciudadano decide votar por un candidato en especial, no le queda más opción que adherirse al resto de candidatos de la lista, sin la posibilidad de modificar su composición originaria.

La evolución del Parlamento ha provocado un replanteamiento de su organización y funciones, actualmente, los cuerpos legislativos se caracterizan por su compleja estructura. Además del Plenario, hay una multiplicidad de órganos, que participan de la actividad parlamentaria. Hoy es fundamental el trabajo colegiado de los legisladores que cada vez más se planifica en torno a la figura de los grupos o fracciones parlamentarias.

Otro fenómeno que ha transformado la actividad del Poder Legislativo ha sido el reforzamiento del control de constitucionalidad, por parte de un órgano judicial especializado, del procedimiento parlamentario y de las leyes que aprueba el Cuerpo Legislativo. En nuestro país, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia es la que se encarga de ejercer dicho control de constitucionalidad<sup>11</sup>; con esto puede

---

<sup>11</sup> Véase infra Título Segundo Cap. III Sec. 3.

asegurarse que las decisiones legislativas del Parlamento no son irrefutables como otrora lo fueran.

Por otro lado, la iniciativa legislativa del Poder Ejecutivo y la posición preferencial de los proyectos que aquel impulsa cuando tienen el apoyo de una mayoría de legisladores en el Parlamento, ha tenido sus repercusiones en la función legislativa del Parlamento moderno. La omnipresencia del Ejecutivo en los asuntos públicos hace que los cuerpos legislativos se dediquen en el presente con mayor interés al control político y presupuestario del Gobierno.

La democracia es un sistema político complejo en comparación con cualquier régimen o gobierno autoritario, por esta razón es también mucho más frágil. Esta vulnerabilidad afecta también a los órganos que integran el gobierno democrático y el Poder Legislativo no es la excepción.

Ha quedado claro que el Parlamento es un pilar de la Democracia; sin embargo, puede convertirse en una amenaza cuando privan en su seno intereses mezquinos y politiqueros. No obstante, las críticas que se hacen a la falta de representatividad y a la ineficiencia de las labores parlamentarias, no deben hacernos creer que la solución del problema está en desvincular al Parlamento de su carácter político. Los problemas de la democracia se resuelven con más democracia, por lo que deben tomarse medidas al respecto como: impulsar una democratización a lo interno de los partidos políticos, así como racionalizar los procesos electorales en función de las necesidades de nuestra realidad social y política.

Una de las críticas más frecuentes a la institución parlamentaria, como ya se ha dicho, es calificarla de ineficiente con miras a un mundo inmerso en la competencia y el progreso tecnológico. Se culpa a los cuerpos legislativos de ser lentos, de abusar del tiempo dedicado a la discusión parlamentaria y de obstaculizar o demorar la acción decidida y ejecutiva del Gobierno central. No obstante, se olvida que las funciones del

Poder Legislativo han de ser siempre el resultado de la reflexión, de la deliberación y, por lo tanto, no puede ser tan rápido y eficiente como se desearía.

En las dictaduras, todo avanza aparentemente rápido, pero detrás de esa fachada muchas cosas marchan mal, con la agravante de que la ciudadanía carece de los instrumentos para presionar u obligar al Gobierno para que corrija los errores y abusos que se cometen en la administración pública. La rapidez en la gestión pública no es sinónimo de que se toman decisiones acertadas; por esta razón, a pesar de los abusos de algunas agrupaciones políticas que demeritan el derecho de oponerse y debatir ideas, el Parlamento no debe sacrificar el derecho de las minorías a oponerse de manera racional y con ética, que conllevará una mayor calidad de la actividad parlamentaria.

El Parlamento es capaz de reflejar las transformaciones producidas en las esferas sociales, económicas y culturales. Los cuerpos legislativos, si hacen todos los esfuerzos en materia electoral, pueden ser un reflejo aproximado del panorama político y social de un país, y pese a las críticas señaladas, en el presente los diputados a diferencia del pasado son mujeres y hombres de todas las clases sociales y sin distinción de raza o religión.

La Asamblea Legislativa por medio de la asesoría profesional y el adecuado soporte administrativo e informático puede ser más eficiente; pero no debemos olvidar que el Parlamento es, en esencia, un cuerpo político, que expresa intereses diversos, en el que se persiguen objetivos partidistas, pero también a él acuden múltiples grupos sociales, sectores económicos, activistas comunales, etc.

En momentos en que suele decirse que todo dentro de la Asamblea Legislativa marcha mal hay que recordar que el Parlamento es diálogo, transacción, búsqueda permanente del consenso, siempre y cuando éste sea posible, y para ello es imprescindible que los líderes políticos aprendan que, a veces, hay que ceder, y que no son propietarios de la verdad absoluta. Los diputados tienen que saber escuchar al

compañero de fracción y al adversario político, pero, sobre todo, a los ciudadanos, muchas veces ignorados.

### **Sección III: La importancia de una oposición democrática en el Poder Legislativo**

La democracia debe permitir la pluralidad de visiones y voces, ya sea en el campo cultural, religioso, científico y, por supuesto, político. Cuando las sociedades crecen en número y se vuelven diversas y complejas en su composición ocurre que en un mismo territorio tienen que aprender a convivir: clases sociales, grupos religiosos, culturas, etnias y partidos políticos de la más diversa índole. Lo anterior implica la presencia de conflictos entre estos distintos grupos sociales. En ocasiones, la confrontación de intereses o ideas deriva en odio, resentimiento y sed de venganza entre los miembros de una comunidad; sin embargo, a veces, es la oportunidad para llegar a un consenso o a acuerdos que permitan solventar dificultades de todo tipo.

Según Robert Dahl,<sup>12</sup> el gobierno democrático se caracteriza principalmente por su capacidad para responder a las preferencias de sus ciudadanos, sin establecer diferencias políticas entre ellos. Cuando los regímenes absolutistas o autoritarios dan paso a la democracia, se incrementan las posibilidades de participación ciudadana, de debates auténticos y por añadidura el número de individuos, grupos e intereses cuyas preferencias hay que ponderar al ejercer el poder político.

Desde la perspectiva de los que se encuentran en el poder una transformación de esta naturaleza implica nuevas posibilidades de conflicto, ya que pueden ser desbancados por nuevos individuos, grupos e intereses. En relación con la oposición, su problema no deja de ser una réplica del problema que afecta a los gobernantes; todo cambio que permita a los opositores al gobierno más oportunidades para convertir sus objetivos en

---

<sup>12</sup> Dahl Robert A. (1971). La Poliarquía. Participación y Oposición. Buenos Aires, Argentina: Editorial Rei Argentina, p. 13.



obras políticas apoyadas por el Estado, supone la probabilidad de un conflicto con los individuos y grupos que estuvieron en el poder.<sup>13</sup>

De este modo, cuanto más profundo es el conflicto entre el gobierno y la oposición, será más probable de que cada uno niegue al otro la participación efectiva en el ejercicio del poder político. En otras palabras, cuanto más hondo sea el conflicto entre un gobierno y sus opositores, mayor será el precio que cada uno tendrá que pagar para tolerar al adversario político. Si un gobierno tiene que pagar un bajo costo para tolerar a la oposición es porque tiene mayores garantías de conservar el poder. Por otro lado, mayores serán las garantías de la oposición cuanto más alto sea el costo que tenga que pagar el gobierno para suprimir a los adversarios políticos. Por estas razones, un contexto que ofrezca un elevado nivel de seguridad mutua, tanto para aquéllos que se encuentran en el gobierno como para aquéllos que se encuentran en la oposición, favorece la aparición y permanencia de oportunidades, para que la oposición discuta la conducta del gobierno.

Con la consolidación de la democracia representativa, a partir de la Revolución francesa del siglo XVIII, se fortaleció la obligación de análisis y crítica de los actos de los gobernantes, así como la libertad de expresión como elemento constitutivo de un régimen de opinión pública, posteriormente se formalizaría la costumbre política de los partidos. En los cuerpos legislativos, la minoría que impugna los actos y doctrinas del gobierno se define como oposición. Según Isaac Felipe Azofeifa,<sup>14</sup> pueden establecerse dos tipos de oposición: una de corte reivindicacionista que, es la que reclama la posesión o devolución de garantías, derechos o bienes que grupos sociales consideran les han sido negados o arrebatados por los gobernantes. También, suele aparecer otro tipo de oposición en los procedimientos parlamentarios, ésta se manifiesta por medio de largas sesiones, en las que los diputados hablan y presentan mociones sobre los distintos temas sujetos a discusión, sin ánimo de concluir, mientras pasan los días, meses y hasta años, sin que se haga posible decidir algo concreto por los subterfugios que permite el

---

<sup>13</sup> Ver DAHL (Robert A.), *op. cit.* p. 23.

<sup>14</sup> Trejos, Gerardo. (1990). *La Oposición Democrática*. San José, Costa Rica: Editorial Juricentro, p. 12.

régimen interno del Parlamento. Esta clase de oposición podría definirse como contestataria, porque es frecuente que en las discusiones los legisladores se lancen cargos entre sí para satisfacción de las clientelas políticas respectivas.

La oposición, por el contrario, ha de manejar una capacidad crítica, de análisis y estudio de los problemas nacionales, con el objetivo de mantener siempre presentes los lazos entre la realidad y los ideales de los distintos grupos políticos. Este propósito debe ser el norte de todos los políticos, de tal forma que se haga posible una oposición que signifique un combate con reglas democráticas claras que favorezca el progreso civil, político, económico y cultural de la sociedad.

El conflicto social en un Estado democrático de derecho debe ser resuelto pacíficamente. El Congreso o el Parlamento pueden ser instrumentos útiles para evitar la resolución violenta de las discrepancias en una sociedad. Estos órganos constitucionales son un espacio para la discusión política de diversos temas y problemas sociales. Es moral y políticamente preferible escuchar un debate entre los grupos parlamentarios que, permita formular todos los cuestionamientos posibles en relación con una acción de gobierno, que sufrir regímenes en los que se impone artificialmente el pensamiento único, por la carencia de un Poder Legislativo que ejerza el control parlamentario. Las intervenciones de la oposición sobre los proyectos de ley deberían ser el resultado del estudio y de la reflexión, expuestas en debates organizados que permitan conciliar el derecho de las minorías a la disidencia, con la obligación de la mayoría de gobernar adecuadamente en bien de los intereses nacionales. El reto del Parlamento consiste en alcanzar la modernización y la eficiencia, sin sacrificar el debate de ideas.

La oposición parlamentaria desempeña funciones que colaboran con el funcionamiento del sistema político democrático. El principal es ser el contrapeso dentro de un sistema de diálogos; si del diálogo entre el Parlamento y el Gobierno se produce el equilibrio de poderes clásico, del diálogo entre mayoría y oposición se ocasiona el equilibrio de las fuerzas políticas dentro del Poder Legislativo. Este

escenario de competencia servirá para que los electores, a través de los medios de comunicación, decidan cuál será el resultado de las próximas elecciones.

En el presente se reconoce que la oposición, tanto en el presidencialismo como en el parlamentarismo, mantiene una relación con el gobierno a través del ejercicio de las siguientes labores: *a)* el ejercicio de la crítica legítima; *b)* la búsqueda de la modificación de políticas gubernamentales; *c)* el control sobre la actuación del Gobierno y el funcionamiento de la Administración; *d)* la educación política de la ciudadanía, principalmente por medio de la divergencia (el pluralismo), como componente esencial del régimen constitucional democrático.

Una vez que se ha expuesto, porque la oposición parlamentaria es una pieza central y que, su función en el sistema democrático se ha institucionalizado a través de normas, convenciones y usos, no hay que olvidar que algunos de los grupos o fracciones que asumen el papel de oposición tienen como objetivo llegar a ser mayoría y dirigir el gobierno; por esta razón, las funciones que la oposición realiza deben siempre ser comprendidas desde la valoración de ese objetivo que propone lograrse.

Las funciones de las fracciones de oposición podrían ser clasificadas de la siguiente manera: *a)* representar una alternativa de gobierno, con un líder, un programa y un recurso humano calificado para gobernar; *b)* convencer a los electores de los beneficios de un gobierno diferente al existente; *c)* criticar al oficialismo al mando del Ejecutivo, para intentar rectificar su actuación (y, eventualmente, mejorarla) y para avisar a los ciudadanos que hay una opción distinta de gobierno; *d)* captar solicitudes o valores de ciertos sectores sociales, ideológicos o culturales, de los que la mayoría se ocupa insuficientemente.

#### **A) Ofrecer una alternativa de gobierno**

El primer propósito de la oposición es ofrecer una alternativa de gobierno, con un líder, un programa y un equipo humano, como una necesidad del sistema que debe

garantizar que cuenta con potenciales gobernantes preparados para encargarse de la dirección del país; de este modo, no sólo resulta evidente su existencia, sino también que existe la posibilidad de provocar un cambio de los electores que, conduzca a una nueva mayoría. Ya sea a través de proyectos de ley o no, la oposición parlamentaria tiene como fin colaborar a la planificación y a la orientación programática, que permita a la comunidad optar por una mayoría diferente y preparada; para esto debe oponerse a la mayoría parlamentaria vigente y criticar al Ejecutivo, tanto en aquello que considera mal realizado como en aquellos problemas que deben ser afrontados con medidas distintas. Desde un punto de vista ético, sobre el que haremos énfasis más adelante, las fracciones más numerosas de oposición deben actuar como un posible gobierno.<sup>15</sup>

Por todo esto, es necesario para el funcionamiento del Parlamento que los partidos de oposición tengan a su alcance toda la información para poder establecer sus posiciones y cumplir con su responsabilidad de potencial gobierno; que la oposición parlamentaria pueda exponer públicamente sus propuestas de gestión alternativa, pese a que puedan ser rechazadas si no se inscriben dentro de la agenda de la mayoría; que su actividad investigadora pueda realizarse con toda las garantías que exige un Estado democrático de derecho y con toda la publicidad que requiere el carácter preventivo que ello tiene. Todos estos son aspectos que los parlamentos contemporáneos exigen, porque en ellos la oposición está compuesta por los grupos políticos que implican una potencial alternativa de gobierno, que debe poder actualizarse en cualquier momento.

La fortaleza y la ventaja del sistema democrático con respecto a otros sistemas políticos consiste en la aceptación general de la importancia para el sistema político de que hallan opciones de gobierno listas para ocuparse de éste. El oficialismo tiene la compleja responsabilidad de hacer lo posible, para que otras agrupaciones políticas no tengan obstáculos ilegítimos que les impidan llegar al Gobierno y al mismo tiempo evitar que la oposición consiga asumirlo. El fin de la alternancia en el poder, aunque éste no se logre, porque el electorado no lo quiera, es una exigencia de la democracia en

---

<sup>15</sup> Véase infra Título Segundo Cap. III Sec. 3.

que Gobierno y oposición tienen al mismo tiempo derechos y deberes respecto de la organización y funcionamiento del sistema político.

### **B) Convencer al electorado de la conveniencia de un gobierno diferente al existente**

Aquella idea de que el deber de la oposición no es proponer algo, sino que es oponerse a todo o estar siempre en confrontación con las tendencias políticas que respalda el oficialismo, en la actualidad, no capta el objetivo primordial de las fracciones parlamentarias: intentar convencer a una mayoría del electorado de que otro gobierno es mejor y posible.

En el régimen de gobierno democrático las transformaciones se producen, usualmente, como resultado de los cambios de opinión de los electores. Los partidos de oposición tienen entre sus objetivos convencer a una mayoría del electorado de las ventajas de votar por una opción diferente, que ofrece un programa articulado, un equipo de gobierno capacitado y un líder reconocido.

### **C) Influir en la actividad del Gobierno**

La oposición no sólo tiene como meta preparar su alternativa para llegar al Poder Ejecutivo, sino que, además, sus acciones deben encaminarse a presionar y a convencer al oficialismo, con el propósito de que éste enmiende sus equivocaciones. La crítica certera a la mayoría parlamentaria es una de las formas que puede presentar la crítica general de la oposición. En esta situación, la línea divisoria entre la crítica que se caracteriza por ser una opción y que, a veces, obstruye, y la crítica que busca influenciar al gobierno es frágil. Las sugerencias y los acuerdos parciales dependen principalmente de que tan permeable sea el Poder Ejecutivo y la mayoría oficialista y del tipo de aportes o contrapropuestas que haga la oposición. Ceder o corregir errores supone un precio para el “partido de gobierno”, pero puede significar también beneficios. La existencia de una contraparte al oficialismo que se arme con una crítica puntual y

detallada conllevará al autocontrol del Ejecutivo y de la mayoría en el Poder Legislativo, así como la previsión de errores, lo cual se supone beneficiará la calidad de las obras del gobierno. Información, discusión, propuestas, reacción de los grupos afectados o el simple razonamiento, ayudan a establecer la publicidad del error y, por lo tanto, a generar un cierto autoexamen.

Desde este punto de vista, el diálogo dentro del Parlamento, entre el oficialismo o la mayoría y la oposición, requiere de la presencia de los líderes externos al Poder Legislativo, porque sus críticas y razones pueden variar las posiciones de partidos disciplinados (algunos más que otros) que, en ocasiones, se dejan llevar por los prejuicios y roces personales. La exclusión de estos líderes de la orientación del debate puede dificultar la flexibilidad de las conversaciones parlamentarias y transformar la crítica al gobierno en una objeción austera, carente de un contenido constructivo para resolver los problemas sociales.

Por otro lado, el tipo de liderazgo que se ejerza en cada una de las distintas fracciones minoritarias de oposición, puede ser de mucha utilidad para la calidad de las discusiones parlamentarias. La preservación del principio de separación de poderes, no es excluyente de un diálogo transparente y pragmático entre el Ejecutivo y los líderes de la oposición en el Poder Legislativo. Estos líderes deben defender con convicción, más no con intransigencia, el mensaje que surta a lo interno de cada una de las fracciones y partidos políticos que representan.

#### **D) Integrar demandas de ciertos sectores sociales, ideológicos o culturales**

El partido político que se encuentra al mando del Poder Ejecutivo, y que suele contar con el respaldo de una mayoría en la Asamblea Legislativa, establece un orden de prioridades sobre los problemas de los que se ocupará, con base en su programa de gobierno y esto redundará en niveles de satisfacción distintos entre los diversos sectores de la población. Ante este panorama, las fracciones minoritarias de oposición aprovecharán para representar sectores que se consideran marginados por el Gobierno,

en relación con el orden de prioridades de su actuación. Finalmente, este contexto competitivo reforzará el carácter integrador del sistema político democrático de aquellos grupos sociales que se encuentran alejados de los centros de preocupación del oficialismo.

En resumen, las normas del derecho parlamentario deben adaptarse a las exigencias de crear un ambiente propicio para el diálogo, la negociación y el equilibrio de fuerzas. El derecho parlamentario está llamado a garantizar el derecho de la oposición; en virtud de su flexibilidad y su capacidad de adaptarse a las nuevas necesidades políticas. Cuando llega el momento necesario de decidir la regla de la mayoría se impone, pero en la información y el debate debe privar el pluralismo como garantía constitucional.<sup>16</sup> Si se aplica la regla de la mayoría para impedir el debate de ideas o para impedir el control parlamentario se rompe el equilibrio político; por ejemplo, no puede ser legítimo que por medio de una mayoría parlamentaria se exonere al Presidente y a los miembros de su gobierno de presentarse a rendir cuentas ante los diputados.

Del equilibrio y colaboración entre la mayoría y los partidos de oposición y de la calidad de sus resultados depende el fortalecimiento de un sistema político, que se ha fundado en su carácter pluralista. Este sistema busca, además, una articulación entre el Ejecutivo y los diputados que lo respaldan pero no como unos lacayos, sino como miembros de una mayoría responsable, que gobierna, justificando y razonando su actuación ante los diputados de oposición que les critican.

Las fracciones minoritarias de oposición, de este modo, se han convertido en una columna importantísima para soportar el difícil equilibrio de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo. La oposición parlamentaria puede ser vista como una institución política fundamental, puesto que en el Parlamento existen dos funciones: la de gobernar y la de oponerse. Gracias a que ambas fuerzas dialogan, se compensan y se confrontan, se organiza la actividad parlamentaria.

---

<sup>16</sup> Véase infra T. Segundo Cap. III Sec. 1.

El oficialismo o la mayoría parlamentaria, necesitan de un diálogo con la oposición, ya que uno de los fines del sistema político es garantizar que haya un gobierno representativo. La democracia se caracteriza por facilitar una competencia entre los distintos partidos políticos, en la que éstos informan su pensamiento y proyectos para mejorar la administración pública, con miras a que el electorado pueda decidir cuál de las opciones políticas prefiere.



## **CAPÍTULO II: LAS FORMAS DE GOBIERNO DEMOCRÁTICAS Y LAS MINORÍAS PARLAMENTARIAS**

### **Sección I: El sistema presidencialista. Concepto y características.**

Se denomina presidencialismo o sistema presidencial a aquella forma de gobierno en la que, constituida una república, la Constitución establece una división entre los poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

En el sistema presidencialista, el Poder Ejecutivo está separado de la Asamblea Representativa o el Congreso. El presidente o los ministros no pueden ser miembros del Poder Legislativo; por esta razón, el cargo de aquéllos no depende del apoyo de una mayoría del Congreso. El Poder Ejecutivo, dentro de esta forma de gobierno, es un órgano constitucional que se caracteriza por ser independiente e indispensable para la organización del Estado.

Este sistema de gobierno debe sus orígenes al arquetipo de las monarquías absolutas de Inglaterra, Francia y Escocia, en las cuales la autoridad ejecutiva residía en la Corona, no en las Asambleas Representativas de los estamentos, como sucedería, posteriormente, con los Estados Generales de Francia y el Parlamento de Inglaterra. Sin embargo, el sistema presidencialista debe su raíz principal a la independencia de las antiguas trece colonias británicas de Norteamérica, puesto que el concepto de separación de poderes se consagró en la Constitución de los Estados Unidos de América, de 1787. Este acontecimiento histórico fue fundamental para la consolidación en el Nuevo Mundo del presidencialismo:

“Si la Constitución inglesa ha sido el modelo de las instituciones parlamentarias europeas, la Constitución de los Estados Unidos ha ofrecido el patrón del constitucionalismo americano”.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Sánchez Agesta, Luis. (1988). Curso de Derecho Constitucional Comparado. 7ª. ed. Madrid, España: Sección de Publicaciones, Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid, p. 172.

Los Estados Unidos de América se constituyeron como el primer Estado independiente del continente americano y como la primera República Federal de la historia, la cual adoptó como forma de gobierno la democracia presidencialista. Los norteamericanos se basaron en el sistema de gobierno que había descrito Montesquieu; razón por la que el gobierno federal estadounidense reflejó desde entonces la clásica división de poderes: un congreso con dos cámaras, un tribunal supremo y un presidente.

El presidencialismo estadounidense personifica el Poder Ejecutivo en la figura del Presidente, por lo que se concentran en él los siguientes cargos: Jefe de Estado, Jefe de Gobierno, Jefe de la Administración Pública y Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas. El Presidente tiene, además, dos recursos con los que puede presionar al Congreso: su poder de veto y su facultad de seleccionar las leyes a las que se ha de darse un cumplimiento preferencial.

Este modelo de gobierno por las facultades tan amplias que concede al primer mandatario, puede ser un factor en la aparición de caudillos; sin embargo, a pesar de los riesgos que conlleva este sistema norteamericano, el Congreso puede investigar la actividad del gobierno y es el órgano que puede destituir al Presidente si lo considera necesario, para lo cual existe el procedimiento del impeachment. Además, el Senado interviene en la política internacional por medio de una comisión que se encarga de aprobar los lineamientos con base en los cuales se tiene que conducir el Presidente en esta materia.

No está de más indicar que el Presidente de los Estados Unidos tiene bajo su mando un Gabinete; este órgano está conformado por secretarios los cuales son jefes de los diferentes departamentos del Estado. Estos funcionarios se diferencian de los ministros del sistema parlamentario, porque no responden ante la cámara ni tienen asiento en ella, además son nombrados y separados de su cargo libremente a criterio del Presidente; sin embargo, su designación debe ser sometida al consentimiento del Senado.

Este sistema de gobierno democrático, se ha expandido por diferentes regiones del mundo. América Latina fue uno de los primeros lugares en que se adoptó este modelo; al respecto, Antonio Colomer ha dicho lo siguiente: “La figura clave del Ejecutivo en las repúblicas americanas es su presidente. Él reúne casi siempre la doble condición de jefe de Estado y del gobierno, característica del régimen presidencial”.<sup>18</sup>

Este sistema se ajustó muy bien a los nuevos Estados latinoamericanos en los que la organización política todavía no se cimentaba sobre la base de un sistema de partidos sino que lo que predominaba era el caudillismo. Ahora bien, si en Latinoamérica se conserva el principio de separación de poderes en sus rasgos fundamentales -en el sentido de la independencia jurídica entre los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial-, hay que apuntar que se introdujeron algunas modificaciones respecto del modelo norteamericano que han impedido el principio de los “checks and balances”, y que reforzaron al Poder Ejecutivo en perjuicio del Poder Legislativo, con motivo de los problemas y necesidades propias de los países en vías de desarrollo. Las peculiares características socioeconómicas e históricas de los países de América Latina constituyen diversos tipos de sistemas presidencialistas.

No hay que subestimar el hecho de que dentro de las fórmulas presidencialistas de los distintos países latinoamericanos, hay elementos del parlamentarismo como son la interpelación a los ministros y el voto o moción de censura contra éstos, tal y como sucede en nuestro país.

Dejando atrás cómo se ha aplicado el sistema presidencialista en el continente americano, debe empezarse por definir cuáles son los fundamentos teóricos de esta forma de gobierno democrático.

---

<sup>18</sup> COLOMER VIADEL, Antonio. Citado por Ávila Arquín, Carlos Adolfo (2003). El Sistema Parlamentario en Costa Rica: Implementación y Propuestas de Reforma a la Constitución Política. Tesis de Graduación para optar por el grado de Licenciatura en Derecho. Campus Rogrigo Facio: Universidad de Costa Rica, p. 85.

Un criterio básico para identificar un sistema presidencialista es que en él no existe la dualidad de cargos en el Poder Ejecutivo, de este modo, el Presidente es tanto Jefe de Estado como Jefe de Gobierno.

El sistema presidencialista puro se caracteriza por una preeminencia máxima del Poder Ejecutivo en el orden constitucional de un Estado. Rafael Martínez y Antonio Garrido establecen que las características principales de este tipo de gobierno son las siguientes: “(i) la doble legitimidad, (ii) la existencia de un poder ejecutivo monista elegido mediante sufragio universal y (iii) un funcionamiento institucional basado en la separación de poderes con total ausencia de mecanismos recíprocos de control.”<sup>19</sup>

A partir de estas condiciones para la existencia de un sistema presidencial puro Marcial Simonetti<sup>20</sup> destaca otras características, como, por ejemplo, la designación por parte del Presidente de sus colaboradores (Ministros o Secretarios); el Presidente se mantiene en su cargo por el tiempo constitucionalmente establecido, sin posibilidad de remoción institucionalizada; el Presidente puede tener la iniciativa en el procedimiento para la creación de leyes, así como el derecho al veto; además, el Poder Judicial tiene una función fiscalizadora del Poder Legislativo y Ejecutivo, sin estar sometido a controles de los otros poderes del Estado.

En este nuevo siglo, la característica común de los sistemas de gobierno es la pérdida de terreno del Parlamento frente a las facultades del Poder Ejecutivo. Las transformaciones económicas, políticas y sociales que trajeron consigo la globalización de los mercados y la revolución de tecnologías de la información han propiciado el debilitamiento de los cuerpos legislativos como agentes de cambio. El Parlamento no ha demostrado la capacidad suficiente para encargarse de las necesidades que la sociedad de nuestros días exige, y esto se debe, principalmente, a la lentitud del procedimiento

---

<sup>19</sup> Garrido, A. y Martínez, R. (2000). Sistemas Mixtos de Gobierno de Tendencia Presidencial. Barcelona, España: Institut de Ciències Polítiques i Socials, p. 3.

<sup>20</sup> Simonetti, Marcial. (1996). Modelo de gobierno fundado en el Parlamento: un camino hacia el desarrollo democrático. Santiago, Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Ciencia Política, pp. 53-56.

legislativo. A lo largo de las últimas décadas el Poder Ejecutivo se ha fortalecido a través de tres clases de funciones: la militar, la diplomática y la de planificación. Hay una serie de factores que han conllevado al fortalecimiento del Ejecutivo: su mayor capacidad de reacción ante los problemas económicos, sociales, de planificación y de defensa; su papel en las relaciones internacionales del Estado; la delegación de facultades legislativas, etc. Carpizo, considera que "...los rasgos organizativos que caracterizan al Poder Ejecutivo parecen ser la razón por la cual sea éste, y no el parlamento, la estructura gubernamental sobre la que se ha ido acumulando una proporción mayor de las funciones públicas."<sup>21</sup>

Con respecto al tema de la relación entre el sistema presidencialista y la oposición, una de las mayores dificultades de esta forma de gobierno sería la inflexibilidad del sistema para resolver situaciones de crisis. A diferencia de los sistemas parlamentarios - de los que nos ocuparemos más adelante- que poseen mecanismos para cambiar el gobierno preservando la estabilidad del régimen, el presidencialismo, suele asegurar la inamovilidad del Presidente o el gobierno central, lo que se traduce en un riesgo para la estabilidad del sistema ante crisis sobrevinientes. Otra barrera entre el gobierno y los partidos de oposición parlamentarios, consiste en la incomunicación entre el Ejecutivo y el Legislativo como resultado de elecciones separadas o independientes, lo cual fomentaría indirectamente, el bloqueo del programa de gobierno en la Asamblea o Parlamento. Además, la elección directa de los presidentes se presta para que resulten electos individuos sin ninguna experiencia para enfrentar el control parlamentario, problema que se agrava cuando su elección no se da dentro de un sistema de partidos fuerte y bien organizado.

Estos defectos del sistema presidencialista no quiere decir que aquellos sean la causa de la inestabilidad de la mayoría de las democracias en América Latina, sino que ello se debe a muchos otros factores, tales como: la naturaleza del sistema de partidos, la estructura de facultades constitucionales del Poder Legislativo como del Poder Ejecutivo, entre otros.

---

<sup>21</sup> CARPIZO, citado por Pardo Martínez, Orlando. (2000). "Presidencialismo y la oposición en América Latina: una difícil cohabitación". Revista Reflexión Política. 2 (4): diciembre.

En el caso del modelo estadounidense poco se habla de la oposición política; no obstante, se la ejerce en la práctica incesantemente en múltiples formas y en los más diversos ámbitos sociales. Ésta surge y se mueve en los más variados espacios: ya sea en los cuerpos legislativos o ya sea en los incontables salones de las agencias oficiales. En los Estados Unidos, las fluctuantes alianzas de la oposición buscan objetivos y beneficios concretos, su propósito no es atacar al sistema, y menos al régimen democrático o sus instituciones, su estilo de oposición se caracteriza por la concertación, el diálogo, la negociación, el cabildeo y la búsqueda de transacciones y acuerdos.

Los sistemas de gobierno tienen entre otras funciones básicas ofrecer respuestas a las diversas exigencias sociales; así como, disponer opciones políticas de cambio. El caso específico del modelo presidencialista, como se ha descrito anteriormente, permite la celebración de elecciones generales periódicas de un Presidente, cuya elección no se traduce necesariamente en una fracción o bloque partidista, que constituya una mayoría absoluta afín a la posición ideológica o partidista de aquél, a diferencia de lo que ocurre en el modelo parlamentario. En otras palabras, en el sistema presidencialista las elecciones no garantizan la unidad de gobierno y la mayoría parlamentaria.

Las fuentes de legitimación del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo, en el régimen presidencialista, son diferentes; de este modo conviven dos sistemas electorales. Un aspecto clave en relación con el sistema electoral del presidencialismo, es que en comparación con el modelo del parlamentarismo, el sistema presidencialista distingue entre dos sistemas electorales, el utilizado para el Congreso y el destinado a elegir al Presidente. En América Latina, existen varios sistemas electorales para elegir al Presidente. Otro aspecto igualmente importante es tomar en cuenta de que en comparación con Estados Unidos, el presidencialismo en América Latina no es reeleccionista; con algunas excepciones, el Presidente no puede ser reelecto para un segundo período, salvo que transcurra como mínimo un período presidencial, como ocurre en nuestro país. Esta característica tiene que ver con el concepto de gobierno responsable frente a un electorado que, a través de su voto, puede enjuiciarlo

políticamente. Por otra parte, la no reelección interfiere en el liderazgo político, y de esta manera, en los partidos, las elecciones y el sistema político.

El presidencialismo luce aparentemente más democrático que el régimen parlamentario, en la medida en que los candidatos a la jefatura del Estado y del gobierno resultan electos por sufragio universal y no por coaliciones parlamentarias; sin embargo, este enfoque puede ser cuestionado, si se toma en cuenta de que en el presidencialismo es posible el nombramiento de presidentes con poca experiencia político-administrativa, como resultado de un efectivo “mercadeo político” en las campañas electorales, lo que, a su vez, conlleva el desarrollo del personalismo o caudillismo y la obstaculización y el conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo.

El problema fundamental del presidencialismo es que la Historia ha confirmado que no hay garantía que dicho sistema político permita la existencia de estructuras fuertes y estables de gobierno; en cambio, sí ha permitido la aparición de gobiernos fuertes y dictatoriales o, por el contrario, muy débiles. La causa principal de esta situación es que los presidentes no son todopoderosos, como algunos creen; por el contrario, en muchos casos, son endebles; ello explica el porqué se ven obligados a estar en una constante negociación para poder ejecutar sus programas de gobierno, inclusive en aquellos casos en que poseen un partido de mayoría en el Parlamento, o a gobernar bajo regímenes de excepción; por estas circunstancias, los gobiernos presidencialistas en la mayoría de los casos se mantienen en una constante e inestable oscilación entre el abuso del poder y la falta de éste.

Por este motivo, cuando al Poder Ejecutivo se le presenta alguna crisis de gobernabilidad o situaciones de bloqueo por parte de algunos legisladores, no existen mecanismos jurídicos apropiados para ponerles fin, pues el Presidente en los eventos de rechazo sistemático de sus propuesta por el Congreso, no puede disolverlo y convocar nuevas elecciones; por su parte, el Legislativo no puede hacer frente a un Presidente impopular o corrupto mediante la moción de censura, a lo sumo podría acudir al procedimiento del impeachment (en aquellos países que existe). Por consiguiente, para

tratar de resolver tal complicación, al ser el sistema tan rígido; en ocasiones, se recurre a salidas extremas como los golpes o autogolpes de Estado.

La rigidez del régimen presidencialista promueve salidas desesperadas; tanto el Presidente como los partidos de oposición podrían verse tentados a recurrir a mecanismos extraconstitucionales o antiéticos con miras a cumplir sus objetivos; o promover reformas constitucionales a la ligera, para acrecentar su poder y abandonar los programas ofrecidos en campaña, lo que origina una administración deficiente al tornarse incapaz de resolver los conflictos económicos y sociales.

## **Sección II. El sistema presidencialista y el sistema de partidos**

La presente sección se fundamenta en la hipótesis de que la configuración del sistema de partidos en las democracias contemporáneas es la que hace la diferencia con respecto al funcionamiento del sistema presidencial.

En un estado democrático, el sistema de partidos constituye el punto de intersección hacia donde convergen todas las fuerzas políticas. La importancia de estas agrupaciones se debe no necesariamente a su tamaño, sino a la función que tienen en un sistema concreto para la formación de coaliciones o mayorías. Por otro lado, la participación del electorado tiene relación con la estructura del sistema; además, deben considerarse las causas y las transformaciones de dicha estructura a lo largo de la historia.

El número de partidos influye, en términos generales, para que haya una compatibilidad entre el Parlamento y el Poder Ejecutivo. En sistemas multipartidarios fragmentados en los que no hay un control del oficialismo de la mayoría en la Asamblea, probablemente los presidentes tengan dificultades para formar alianzas con miras a una mayor gobernabilidad. Un escenario diferente es aquél en que el partido del Presidente tiene una mayoría sólida en el Congreso; ya que el sistema presidencialista funciona mejor si el partido oficialista a cargo del Ejecutivo es también el mayoritario dentro del Cuerpo Legislativo.



El presidencialismo también se ve determinado por el grado de disciplina de los partidos políticos. Los partidos disciplinados son más predecibles que los que no lo son, por este motivo permiten con mayor facilidad las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo. No obstante, estos partidos que son excesivamente disciplinados pueden llegar a impedir las relaciones entre el Presidente y el Parlamento, cuando aquél no cuenta con una mayoría parlamentaria, lo cual, sin duda, es un defecto latente del sistema. Todavía en la década anterior, el sistema de partidos de nuestro país se caracterizaba por su disciplina partidaria, esta realidad ha ido cambiando -esto será tema de análisis del capítulo siguiente-.

Las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo dentro del sistema presidencialista, tienen estrecha relación con el tamaño de la fracción parlamentaria del oficialismo. Para el presidencialismo es imprescindible el apoyo político que se le otorgue al Presidente, ya sea por parte de la fracción mayoritaria o por coaliciones de partidos. Algunos estudios, en esta materia, han apuntado que el presidencialismo corre el riesgo permanente de estimular un gobierno de minoría, en caso de que el partido del Presidente no cuente como mínimo con una mayoría absoluta en el Parlamento.

Los especialistas, en esta materia, también, se han cuestionado si el gobierno de mayoría es lo más apropiado para los sistemas presidencialistas; en este sentido, Mainwaring y Shugart opinan lo siguiente: “Los pesos y contrapesos son anulados de manera importante si el presidente y la mayoría *disciplinada* del mismo partido tienen un control unificado sobre el gobierno. Así, aunque pueda afirmarse que un sistema de partidos altamente fragmentado pudiera causar problemas al presidencialismo, y que, en cierto grado, es necesaria una disciplina partidaria, el extremo lógico de una mayoría partidista disciplinada invalida la conveniencia de la división de las ramas del poder, separadamente elegido en los términos establecidos.”<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Mainwaring, S. y Shugart, M. S. (1996). El Presidencialismo y los sistemas de partido en Latinoamérica. La Reforma del Estado. Estudios Comparados. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 127.

La balcanización del sistema de partidos se constituye con frecuencia, en un obstáculo para el presidencialismo, porque sube la probabilidad de que el Poder Ejecutivo no cuente con el suficiente apoyo legislativo, lo cual podría derivar en un conflicto inmanejable entre el Ejecutivo y el Legislativo. En caso de que haya una gran fragmentación en el sistema de partidos obligará al Presidente a contar con una coalición. Las coaliciones interpartidarias tienden ser más inestables en los sistemas presidenciales, Mainwaring y Shugart aclaran que esto se debe, principalmente, a dos importantes razones.<sup>23</sup>

La primera razón se refiere al hecho que en los sistemas presidenciales las coaliciones de partidos no son obligatorias. El Poder Ejecutivo en el presidencialismo no se encuentra constituido en función de los acuerdos postelectorales entre los partidos que lograron una fracción en el Parlamento; no obstante, puede darse la posibilidad que miembros de partidos diferentes al oficialismo lleguen a formar parte del gabinete del Presidente. Las coaliciones de gobierno en el modelo presidencialista pueden resultar muy distintas a las alianzas que se forman con miras a ganar una campaña electoral. Además, si la mayoría legislativa se opone al Ejecutivo en temas centrales de su política no existe la posibilidad de remover al gobierno central por medio de elecciones anticipadas.

Desde un punto de vista estrictamente teórico, dada la división de poderes, un pacto entre diferentes partidos debe versar únicamente sobre asuntos que competan al Congreso, lo cual no implica el establecimiento de obligaciones entre los partidos y el Presidente. Más de un partido puede apoyar al mismo candidato presidencial a lo largo de la campaña electoral; esto, sin embargo, no garantiza su lealtad una vez que el triunfador asuma el cargo. Existe también la posibilidad de que aquellos partidos o legisladores que conforman una coalición junto al gobierno se separen de ésta y se unan a la oposición, por lo que los presidentes pueden terminar su periodo constitucional con un apoyo político disminuido por parte del Parlamento.

---

<sup>23</sup> MAINWARING, S. y SHUGART, M. S., *op. cit.*, p. 128.

La segunda razón consiste en la inseguridad del sistema para garantizar el compromiso de los legisladores con respecto al acuerdo negociado por el jefe de fracción o el líder del partido. Una disciplina frágil conlleva el peligro de que el Congreso no respalde los principales ejes de la política del Poder Ejecutivo.

Las dificultades para conformar alianzas interpartidarias sólidas provocan que la relación entre el presidencialismo y el multipartidismo fragmentado sea problemática, y explica la escasez de eficientes democracias presidenciales multipartidistas. No obstante, cuando la segmentación de los sistemas partidistas no es profunda, la necesidad para formar coaliciones partidarias se reduce.

Por otro lado, el establecimiento de un periodo constitucional para la función presidencial puede resultar perjudicial cuando el partido oficialista cuenta sólo con una minoría parlamentaria, ya que el programa de gobierno difícilmente podrá cumplirse. Si el Presidente tuviera facultades legislativas por decreto, podría amortiguar parcialmente la ausencia de un respaldo claro por parte del Congreso a su agenda política; sin embargo, la facultad para legislar por decreto provoca otros problemas entre los que se cita el debilitamiento del Parlamento. O'Donnell ha calificado al régimen político en el que se conceden estas prerrogativas al Presidente como democracia delegada,<sup>24</sup> la cual se caracteriza por un Ejecutivo fuerte y una obligación institucional casi inexistente de dar cuentas.

En resumen y retomando el tema de las alianzas interpartidarias, puede decirse que la formación de coaliciones estables es más fácil en un sistema de partidos con una fragmentación moderada. Sin embargo, lo importante no es sólo la cantidad de partidos y los diputados electos por el partido oficialista, sino que la cercanía políticoideológica de las fracciones parlamentarias también influye en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo. Sartori considera que una mayor distancia ideológica entre el oficialismo y

---

<sup>24</sup> O'DONNELL, citado por MAINWARING Y SHUGART, *op. cit.*, p. 130.

las demás bancadas parlamentarias podría dar paso a mayores controversias entre el Ejecutivo y el Congreso.<sup>25</sup>

Si las tendencias ideológicas de los partidos que controlan una mayoría de los escaños en el Congreso, coinciden en asuntos medulares para la Administración Pública, disminuye la necesidad del partido oficialista de tener una fracción mayoritaria y aumenta la probabilidad de formar alianzas multipartidistas.

Tal y como se dijo al inicio de esta sección, el otro elemento clave para determinar la naturaleza del sistema de partidos en una democracia es la disciplina partidaria. Cuando se habla de disciplina partidaria, consiste en un fenómeno simple que se traduce en lo siguiente: los diputados de una misma fracción parlamentaria votan igual en la mayoría de los casos.

Un partido disciplinado no necesariamente tiene que contar con una buena organización y un programa político; sin embargo, es más probable de que cuente con estas ventajas en comparación con los partidos indisciplinados. La existencia de partidos moderadamente disciplinados, permite tanto la permanencia de partidos bien organizados, así como la consolidación de un sistema partidario institucionalizado.

Una mayor disciplina partidaria influye en la confianza que el Ejecutivo pueda tener con respecto a los líderes de los partidos y jefes de fracción, para obtener el voto de las bancadas parlamentarias. En aquellos sistemas de partidos, donde la disciplina es débil, los líderes de los partidos pueden negociar un pacto, pero éste probablemente será incumplido por algunos legisladores de las fracciones parlamentarias. Este escenario es complicado para las autoridades del Ejecutivo y los obliga a recurrir en más de una ocasión al clientelismo y al patrocinio político para garantizarse el apoyo de algunos diputados. Esta situación también puede presionar al presidente del Ejecutivo a pasar por alto al Parlamento a través de actos y resoluciones que violan la Constitución Política.

---

<sup>25</sup> SARTORI, citado por MAINWARING Y SHUGART, *op. cit.*, p. 131.

Con la existencia de partidos disciplinados y la consolidación de las fracciones parlamentarias dentro del cuerpo legislativo, el Ejecutivo se vería menos obligado a pactar una coalición para cada propuesta legislativa que se discuta en el Congreso. Por otro lado, es necesario de que el Presidente de la República pueda dialogar y negociar con los líderes del partido para disminuir el número de personas involucradas en la negociación y, por lo tanto, simplificar el proceso.

Los partidos disciplinados facilitan a los electores diferenciar entre los intereses y objetivos del partido y las pretensiones políticas individuales. Con la presencia de partidos indisciplinados, las diferencias ideológicas entre los partidos son menos claras. Además, es conveniente de que estas agrupaciones políticas estén cohesionadas a lo interno para que los votantes tengan la mayor certeza posible de que el Presidente y los diputados actuarán armoniosamente en aquellos asuntos políticos en los que están de acuerdo. Sin embargo, ya se ha explicado el eventual desequilibrio en el sistema de pesos y contrapesos en aquellos casos en los que el Presidente tiene una mayoría que lo apoya dentro del Parlamento; en estas circunstancias, el Congreso podría no funcionar como contralor efectivo del Poder Ejecutivo, sino que, por el contrario, correría el riesgo de aprobar incondicionalmente las iniciativas de éste último.

Por otra parte, si un partido o coalición de fracciones minoritarias se opone a que las autoridades del Ejecutivo controlen una mayoría parlamentaria, en este caso la disciplina de las fracciones de oposición hará hasta lo imposible para que el Poder Ejecutivo no consiga los acuerdos que afecten sus líneas de partido. Al darse estas circunstancias, los legisladores respaldarán al líder o líderes de los partidos de oposición en función de una disciplina sumamente rígida. Si, por el contrario, los diputados tienen la libertad de romper con el liderazgo que se encarga de enfrentar al Ejecutivo, algunos apoyarán tanto al Presidente como al oficialismo en algunos proyectos de ley.

A modo de síntesis, puede concluirse que en los sistemas presidenciales, el multipartidismo aumenta la posibilidad de una mayor polarización ideológica. Por otro

lado, las autoridades del Ejecutivo necesitan construir coaliciones interpartidistas en los sistemas presidenciales, lo cual resulta más complicado y menos seguro de que en los sistemas parlamentarios. Por lo tanto, el presidencialismo multipartidista se caracteriza por ser más proclive a producir un bloqueo que paraliza las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, a diferencia de un sistema parlamentario o de un presidencialismo bipartidista.

Este razonamiento coincide en términos generales con los planteamientos formulados por Sartori,<sup>26</sup> al explicar que el inmovilismo que sufre este régimen de gobierno, se debe en parte a que la oposición parlamentaria se muestra aparentemente exitosa en su gestión, ya que el gobierno central estaría contra la pared. Sin embargo, lo que puede suceder realmente es el desgaste de la oposición, ya que no existirían salidas políticas institucionalizadas para resolver el conflicto, sino que, por el contrario, se provocaría una mayor obstrucción y fragmentación partidista.

Desde un punto de vista teórico, el sistema de ‘pesos y contrapesos’ debe operar dentro de la estructura estatal, pero este principio resultaría ser inaplicable cuando el Presidente no cuenta con un apoyo suficiente dentro del Congreso o Parlamento, porque en apariencia le resultaría más fácil a la(s) fracciones parlamentarias de oposición bloquear los programas presentados por el Ejecutivo. Esta situación constituye un factor más relacionado con la crisis de la gobernabilidad.

Mainwaring,<sup>27</sup> por su parte, indica las circunstancias posibles que evitan la inmovilización del régimen presidencialista:

1. Cuando el partido del presidente posee la mayoría y regularmente lo respalda.
2. Cuando existe una coalición de partidos mayoritaria, que regularmente apoya al presidente.
3. A pesar de no tener mayoría estable a su favor, el presidente tiene capacidad para lograr coaliciones.

---

<sup>26</sup> SARTORI, citado por PARDO, *op. cit.*, p. 10.

<sup>27</sup> MAINWARING, citado por PARDO, *ibid.*, p. 11.

Parece, entonces, que los sistemas bipartidistas son los más compatibles con el régimen presidencialista, ya que los contendientes políticos evitan el extremismo para captar el apoyo de la mayor parte del caudal electoral. Esta situación se supone que favorecería el compromiso por las alianzas partidistas y por la moderación de las prácticas parlamentarias para constituir democracias estables.

### **Sección III. Otros sistemas de gobierno diferentes del presidencialismo**

#### **A) El Parlamentarismo**

La academia y algunos líderes políticos de la región latinoamericana se han planteado, en los últimos años, la necesidad de reformar el modelo presidencialista. Esta preocupación tiene su razón de ser por los resultados ineficientes del sistema presidencial frente a la estabilidad política lograda, en algunos países europeos, con los sistemas parlamentarios.

En algunos países de Latinoamérica ya se ha intentado implementar un sistema parlamentario, en lugar del sistema presidencial,<sup>28</sup> en el que un mandato fijo e inalterable, así como la naturaleza unipersonal del cargo de Presidente, han acarreado una serie de efectos negativos: la tensión constante entre Ejecutivo/Legislativo, la propensión a la personalización o caudillismo en la política, la aparición de candidatos populistas y con poca experiencia en el manejo de las relaciones políticas, la poca capacidad de los presidentes de constituir alianzas o coaliciones parlamentarias estables y la imposibilidad en la mayoría de los países de cambiar al jefe de gobierno o de reelegir al que se ha desempeñado de manera eficaz, todas estas consecuencias frecuentes en el presidencialismo conlleva a la constante inestabilidad política e incluso al autoritarismo.

Antes de exponer algunas ventajas de los regímenes parlamentarios en comparación con el sistema presidencialista es necesario repasar el concepto y características del parlamentarismo.

---

<sup>28</sup> Ver PARDO, *op. cit.*, p. 13.

El régimen parlamentario es una variante del sistema democrático. Su fundamento es la atribución al órgano representativo o Parlamento de una posición central en el sistema de la que se derivan, asimismo, determinadas relaciones, que se describen como equilibradas, con el Gobierno Central o Ejecutivo.

Maurice Duverger formula la definición así: “Se llama régimen parlamentario un régimen, cuyo gobierno está dividido en dos elementos, uno de los cuales, “el gabinete” o el gobierno en el sentido más estricto del término, es responsable políticamente ante el parlamento y posee el derecho de disolverlo.”<sup>29</sup>

La existencia de un Parlamento u órgano representativo constitucional colectivo y plural, que asuma funciones legislativas e incluso de control político, es un requisito fundamental para la democracia; no obstante, el Parlamento no determina la consolidación del régimen parlamentario. La mera existencia de este órgano representativo no permite en una democracia hablar de un sistema parlamentario, para que éste exista se requiere del otorgamiento al Parlamento de una posición preeminente sobre el Gobierno.<sup>30</sup>

El sistema de gobierno parlamentario se caracteriza principalmente por: “(i) una única legitimidad directa, (ii) un gobierno elegido por el Parlamento formado por los ministros con el primer ministro al frente y (iii) la existencia entre gobierno y Parlamento de mecanismos recíprocos de control (disolución de la Asamblea y censura al gobierno).”<sup>31</sup>

Según Linz,<sup>32</sup> la superioridad del parlamentarismo para la estabilidad democrática, se justifica el porqué la mayoría de las democracias más estables dependen de sistemas

---

<sup>29</sup> DUVERGER citado por Colliard, Jean-Claude (1981). Los regímenes parlamentarios contemporáneos. Barcelona, España: Editorial Blume, p. 22.

<sup>30</sup> Solozabal Echavarría, Juan José (1996). “El Régimen Parlamentario y sus enemigos”. Revista de Estudios Políticos (Nueva Época). (93): 39-56, julio-septiembre, pp. 42 y 43.

<sup>31</sup> MARTÍNEZ, R. y GARRIDO, A., op. cit., p. 3.

<sup>32</sup> LINZ, citado por Pardo, op. cit., p. 13.



parlamentarios; además, puede citarse los siguientes factores que influyen para que el parlamentarismo sea más funcional:

1. El sistema parlamentario tiene una sola instancia política con legitimidad popular, que no es otra más que el Parlamento. En el presidencialismo tanto el Ejecutivo como el Congreso tienen atribuciones para reclamar dicha legitimidad.
2. El sistema parlamentario no tiene un periodo fijo de mandato, lo que facilita finalizar o prolongar un gobierno, en función de sus resultados. En el presidencialismo, tal y como ya se ha analizado, el periodo constitucional para un Presidente sería inmodificable.
3. El parlamentarismo facilita mayores incentivos para constituir coaliciones estables, mientras que en el sistema presidencialista si el oficialismo logra una mayoría en el Congreso es muy común que se vea tentado a arrasar con todo.

Por estas razones, el sistema parlamentario parece más flexible para resolver mejor y más rápidamente las crisis sobrevinientes dentro de la democracia. Otros autores, en lugar de tener una posición pro-parlamentaria, afirman en cambio que es la prosperidad económica, la que permite la estabilidad democrática; para dicha hipótesis se han tomado como parámetro los parlamentos europeos, que sólo a partir de la posguerra y gracias al desarrollo material, consiguieron la estabilidad democrática. En este sentido, se especula que si ese progreso económico se produjera en los países latinoamericanos con sistemas presidencialistas, esto traería consigo la estabilidad política. Mientras que Mainwaring, como ya se analizó en la sección anterior, plantea que los problemas de tal inestabilidad no tienen su raíz en el presidencialismo propiamente dicho, sino en su combinación con el multipartidismo.

## **B) Sistemas Mixtos de Gobierno**

Al margen de las tipologías clásicas, hay otras formas de gobierno que han tomado institutos característicos del presidencialismo y otros típicos del parlamentarismo, motivo por el cual se conocen como sistemas mixtos de gobierno.

Los sistemas mixtos<sup>33</sup> complementan los instrumentos presidenciales y parlamentarios, por lo que procuran evitar los defectos y amalgamar las ventajas de ambas corrientes. En cada uno de estos sistemas, habrá un predominio de las características e institutos propios del sistema presidencial o del sistema parlamentario; por esta razón, pueden ser clasificados como sistemas mixtos de tendencia parlamentaria o sistemas mixtos de tendencia presidencial.

Los sistemas de tendencia presidencial se diferencian, principalmente, del modelo presidencialista puro en el establecimiento de medidas, institutos y controles que facilitan moderar el poder presidencial para evitar los males propios de la inclinación autoritaria de este poder; en otras palabras, pretende disminuirse la independencia entre los poderes del Estado con la creación y aumento de controles recíprocos. Por otra parte, los sistemas de tendencia parlamentaria se diferencian del parlamentarismo puro por fortalecer los poderes del titular del Ejecutivo, ya sea el presidente o el primer ministro, con el objetivo de concederle a éste más estabilidad.

Entre las diferentes tipologías mixtas de gobierno algunas de ellas presentan nombres muy reconocidos y son muy utilizadas en la práctica, tal es el caso del semipresidencialismo.

El semipresidencialismo coincide con el presidencialismo en el hecho de que el presidente es electo popularmente, es decir, que no es elegido por el Parlamento. En relación con lo que los diferencia, basta con decir que el semipresidencialismo separa en dos funcionarios (presidente y primer ministro) al Poder Ejecutivo y reemplaza una estructura en que la autoridad está en manos de una sola persona. Además, en los sistemas presidencialistas, el jefe de Estado se encuentra protegido y al margen de la interferencia parlamentaria a causa del principio de división tripartita del poder, mientras que el sistema mixto funciona sobre el principio del poder compartido: el presidente ha de conllevar el poder con un primer ministro, y éste, a su vez, deberá obtener un apoyo parlamentario permanente.

---

<sup>33</sup> Ver MARTÍNEZ, R. y GARRIDO, A., *op. cit.*, p. 4.

La definición del semipresidencialismo no se limita a las anteriores características; los elementos esenciales de este sistema han sido explicados por Sartori<sup>34</sup> de la siguiente manera:

1. El Presidente o Jefe de Estado es electo a través del voto popular, ya sea directo o indirecto, por un período predeterminado constitucionalmente.
2. El Presidente comparte el Poder Ejecutivo con un Primer Ministro, estableciéndose una estructura dual de autoridad, con los siguientes criterios:
  - 2.1. El Presidente es independiente del Parlamento, pero no puede gobernar solo o de forma directa; en consecuencia, su voluntad ha de ser procesada y canalizada a través de su Gobierno.
  - 2.2. El Primer Ministro, como su gabinete, son independientes del Presidente, porque dependen del Parlamento.
  - 2.3. La estructura dual de autoridad permite un equilibrio de fuerzas dentro del Ejecutivo, bajo la condición de que la de autonomía de ambos miembros del Ejecutivo permanezca.

La presencia de otras características en los sistemas semipresidencialistas, tales como el poder de disolver el Parlamento o la de legislar, son facultades que podría poseer el Ejecutivo, pero de, ninguna manera, son fundamentales para que exista el modelo. El factor de distinción de este sistema lo constituye la existencia de una estructura de poder flexible por medio de un Ejecutivo bicéfalo. Con este sistema de gobierno, el Poder Ejecutivo tendría que cambiar de dirección en el eventual caso de que cambiara la composición de la mayoría en el Poder Legislativo. De este modo, cuando existiera mayoría unificada a favor del Presidente, entendiéndose Jefe de Estado, su autoridad prevalecería sobre el primer ministro o Jefe de Gobierno, mientras que y,

---

<sup>34</sup> SARTORI, citado por PARDO, *op. cit.*, p. 14.

alternativamente, sí hay una mayoría dividida se fortalecería el poder del primer ministro apoyado desde el Parlamento.

Con base en estas consideraciones, podría decirse que un sistema parlamentario en Latinoamérica no tendría muchas posibilidades por varias razones, entre las cuales destacan, la tradición de la cultura política de corte presidencialista y el traumatismo institucional que se sufriría al realizarse una reforma de tal magnitud. Por estas circunstancias, hay que tomar en cuenta como una opción viable la transformación del sistema presidencialista de estos países por un semipresidencialismo, ya que este último muestra una gran capacidad para adaptarse a las variadas circunstancias y problemática de los países latinoamericanos, además de constituirse en el camino idóneo de transición hacia un eventual parlamentarismo. De este modo, ante la inflexibilidad del presidencialismo y la incapacidad de encontrar salidas al desgaste en la figura del Presidente; por otro lado, se tiene el carácter colegiado del semipresidencialismo que, ofrece una estructura flexible dentro de la cual la figura del Jefe de Estado encuentra grandes posibilidades de ser protegida frente a los embates del ejercicio del poder.

En este mismo sentido, Nogueira<sup>35</sup> se inclina por un gobierno semipresidencial, con un Poder Ejecutivo dentro del cual haya una moderada preeminencia a favor del Jefe de Estado, quien se desempeñará como un moderador del juego político; a su vez, a la cabeza del gobierno estaría un Primer Ministro, quien sería responsable ante el Congreso, existiendo como mecanismos de relación entre estos poderes la disolución discrecional y la moción de censura.

Otros autores como Virgala,<sup>36</sup> han cuestionado que dicho dualismo podría ser un elemento desestabilizador; esta corriente crítica se muestra partidaria del semiparlamentarismo por considerarlo más eficaz y funcional. Este modelo de gobierno consiste en la combinación de algunas características parlamentarias dentro del marco de referencia del modelo norteamericano presidencialista; o sea, una forma de gobierno que conserva los rasgos generales del presidencialismo, pero no incorpora los defectos

---

<sup>35</sup> NOGUEIRA, citado por PARDO, *op. cit.*, p. 15.

<sup>36</sup> VIRGALA, citado por PARDO, *ibid.*

de éste, tales como: el riesgo de un gobierno dividido, derivado de un sistema electoral inadecuado y de la debilidad de los partidos políticos, así como la imposibilidad de dar solución a los bloqueos parlamentarios. En esta propuesta destacan mecanismos importados del parlamentarismo como la moción de censura.

No obstante, hay que evitar la trampa que asocia la estabilidad democrática y el bienestar socioeconómico con formas de gobierno parlamentarias, pues dicha posición olvida los derrumbes de las democracias parlamentarias y semiparlamentarias de la Europa de entre guerras, y se enfoca únicamente en los fracasos del presidencialismo en Latinoamérica, circunscribiendo la discusión a un modelo ideal, al margen de las particularidades de la realidad histórica y social de cada uno de los países.

## **CAPÍTULO III: LAS MINORÍAS EN EL RÉGIMEN POLÍTICO COSTARRICENSE**

### **Sección I. El régimen político de la Constitución de 1949**

La Asamblea Constituyente de 1949 se caracterizó por su desconfianza al presidencialismo que había existido en Costa Rica, por las facultades que la constitución de 1871 le había conferido al Poder Ejecutivo. Entre los constituyentes hubo un consenso unánime sobre la conveniencia de quitarle poder a la figura del Presidente; el carácter de jefe de la nación que le otorgaba la antigua Carta Magna fue abolido. En su lugar, se estableció que: “El Poder Ejecutivo lo ejercen, en nombre del pueblo, el Presidente de la República y los Ministros de Gobierno en calidad de obligados colaboradores”<sup>37</sup>.

Según Castro Vega,<sup>38</sup> los hechos que precedieron a la Asamblea Constituyente y los abusos de los presidentes, anteriores a la Guerra Civil del 48, contribuyeron a poner en tela de juicio el sistema presidencialista exacerbado que había predominado en el país desde muchas décadas atrás.

Los constituyentes consideraron que el presidencialismo había conducido a excesos perjudiciales para la República, por lo que estimaron necesario disminuir y limitar las facultades y atribuciones del Presidente; además, de fortalecer el control político de la Asamblea Legislativa en relación con los actos del Ejecutivo. Con miras a reducir el margen de acción del Presidente, se instauró la figura del Consejo de Gobierno, compuesto por el Presidente y los Ministros; sin embargo, en la práctica el Consejo se ha convertido en un instrumento dócil del Presidente.

---

<sup>37</sup> Constitución Política, art. 130.

<sup>38</sup> Castro Vega, Óscar. (1996). Fin de la Segunda República y la Constituyente de 49. San José, Costa Rica: Litografía e Imprenta LIL, S.A., p. 363.

La Constitución Política de Costa Rica es una definición del sistema político que se diseñó y se ha implementado dentro de un contexto histórico determinado; según Vargas Céspedes, una constitución política es “...una construcción jurídico-política que refleja una serie de particularidades, producto de la adopción de modelos racionales de interacción social y política, inspirados a partir de la realidad propia o de contextos vecinos...”<sup>39</sup>

De esta manera, una constitución expresa el tipo de sistema político adoptado en un país, pero también permite observar las características propias de ese sistema, lo que facilita establecer diferencias y semejanzas estructurales entre sistemas parecidos.

En el caso del sistema político costarricense, resalta su tendencia presidencialista, que se funda en el principio de separación de poderes, contemplado en el artículo 9 de la Constitución y que define al Gobierno de la República como popular, representativo, alternativo y responsable, ejercido por tres poderes distintos e independientes entre sí: Legislativo, Ejecutivo y Judicial; además, se prohíbe a estos poderes del Estado delegar el ejercicio de funciones que le son propias.

Para efectos de entender las relaciones de conflicto y consenso entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, hay que entender la estructura constitucional de nuestro régimen político, que establece además del principio de separación de poderes, otros elementos como la forma en que reciben el mandato ambos poderes, la relación con el gabinete de ministros, la rendición de cuentas del Presidente y los Ministros, la reelección no sucesiva, la convocatoria a sesiones de la Asamblea Legislativa, así como la iniciativa de ley, el veto, el decreto, el presupuesto, el referéndum, etc.

En primer lugar, el mandato constitucional de ambos poderes es producto de elecciones populares. En el caso del Ejecutivo, la elección se efectuará el primer

---

<sup>39</sup> Vargas Céspedes, Jean Paul. (2007). Tipología de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y Legislativo en el sistema presidencialista costarricense. Tesis de Graduación para optar por el grado de Doctor en Gobierno y Políticas Públicas. Campus Rodrigo Facio: Universidad de Costa Rica, p. 37.

domingo de febrero del año en que debe realizarse su renovación.<sup>40</sup> Su periodo constitucional es de cuatro años.<sup>41</sup> El Presidente asume el cargo el 8 de mayo del año en que se realizaron las elecciones. El periodo de su mandato es fijo (el Parlamento no tiene potestad alguna para remover el mandato del Ejecutivo). El cese de funciones del Presidente puede generarse: por ausencia absoluta, renuncia presidencial, incapacidad física o mental, y por causa penal o delitos comunes; para estos casos, el Parlamento resolverá las dudas por incapacidad y le corresponderá declarar si debe llamarse al ejercicio a quien deba sustituirlo; del mismo modo deberá admitir si hay o no lugar a causa penal, pasando el caso a disposición de la Corte Suprema.<sup>42</sup>

Por su parte, la elección popular de la Asamblea Legislativa se realiza de forma simultánea a las elecciones presidenciales, con boleta separada y por partido político. Los diputados durarán en sus cargos cuatro años, éstos asumen el cargo el primero de mayo del año en que se realizaron las elecciones. El Ejecutivo carece de potestades para disolver al Parlamento. La suspensión de las sesiones por un periodo determinado es una potestad exclusiva de la Asamblea, para lo cual se requerirá dos tercios de votos del total de sus miembros.<sup>43</sup> El Poder Ejecutivo costarricense tiene la potestad de no convocar al Parlamento en los períodos de sesiones extraordinarias.

Con respecto al gabinete, la Constitución establece que el Ejecutivo tiene la potestad de nombrar y remover libremente a los Ministros de Gobierno.<sup>44</sup> Sin embargo, tanto el Presidente como los Ministros de Gobierno deben rendir a la Asamblea los informes que ésta le solicite en uso de sus atribuciones.<sup>45</sup> Para el nombramiento y remoción de los Ministros bastará la firma del Presidente de la República;<sup>46</sup> además, cada Ministro será responsable junto con el Presidente de las decisiones adoptadas.<sup>47</sup>

---

<sup>40</sup> Constitución Política, art. 133.

<sup>41</sup> Ibid., art. 134.

<sup>42</sup> Ibid., art. 121, inciso 9.

<sup>43</sup> Ibid., art. 114.

<sup>44</sup> Ibid., art. 139, inciso 1.

<sup>45</sup> Ibid., art. 140, inciso 11.

<sup>46</sup> Ibid., art. 146.

<sup>47</sup> Ibid., art. 148.



El Poder Legislativo puede formular interpelaciones a los Ministros de Gobierno y, además, por dos tercios de los votos presentes puede censurar a los ministros culpables de actos inconstitucionales o ilegales, o de errores graves que hayan causado o puedan causar perjuicio evidente a los intereses públicos.<sup>48</sup>

La Constitución Política costarricense también establece la rendición de cuentas del Presidente y el Gabinete. El Presidente presentará, al iniciarse el primer período anual de sesiones (1º de mayo), un mensaje escrito relativo a los diversos asuntos de la Administración y al Estado político de la República, y en el cual deberá proponer las medidas que considere necesarias para la buena marcha del Gobierno y el progreso y bienestar de la Nación.<sup>49</sup>

Los Ministros de Gobierno presentarán a la Asamblea Legislativa cada año, dentro de los primeros quince días del primer período de sesiones ordinarias una memoria sobre los asuntos de su dependencia.<sup>50</sup> Asimismo, los Ministros podrán concurrir en cualquier momento, con voz, pero sin voto, a las sesiones de la Asamblea Legislativa, y deberán hacerlo cuando ésta así lo disponga;<sup>51</sup> respecto de las fracciones minoritarias y los mecanismos de control parlamentario ver el título segundo, capítulo II.

En relación con el tema de la reelección, gracias al voto 2003-2771 de la Sala Constitucional, del 4 de abril de 2003, se derogó la prohibición a la reelección presidencial, permitiéndola de forma no sucesiva y por un único período.

Los diputados tampoco pueden ser reelectos de forma sucesiva, pero sí pueden serlo después de la finalización del siguiente período constitucional posterior al ejercicio de sus funciones.<sup>52</sup>

---

<sup>48</sup> Constitución Política, art. 121, inciso 24.

<sup>49</sup> Ibid., art. 139, inciso 4.

<sup>50</sup> Ibid., art. 144.

<sup>51</sup> Ibid., art. 145.

<sup>52</sup> Ibid., art. 107.

En el caso de la convocatoria legislativa y la iniciativa de ley, el Ejecutivo podrá convocar a la Asamblea Legislativa a sesiones ordinarias y extraordinarias.<sup>53</sup> En las sesiones extraordinarias no se conocerá de materias distintas a las expresadas en el decreto de convocatoria del Ejecutivo, excepto que se trate del nombramiento de funcionarios que corresponda hacer al Parlamento, o de las reformas legales que fueren indispensables al resolver los asuntos sometidos a su conocimiento.<sup>54</sup> Al Ejecutivo le corresponde, además, ejercer la iniciativa de ley,<sup>55</sup> lo cual hace en sesiones ordinarias por medio de los ministros de gobierno.<sup>56</sup>

Por su parte, la Asamblea Legislativa se reunirá cada primero de mayo, aun cuando no haya sido convocada, y sus sesiones ordinarias durarán seis meses, divididas en dos periodos: del primero de mayo al treinta y uno de julio, y del primero de septiembre al treinta de noviembre.<sup>57</sup> Durante las sesiones ordinarias, la iniciativa de ley le corresponde a cualquier miembro del Parlamento, y al Poder Ejecutivo, por medio de los ministros de Gobierno.<sup>58</sup>

El veto es otra herramienta constitucional de la que dispone el Ejecutivo cuando se opone a la aprobación de un proyecto de ley por parte de la Asamblea. Aprobada la iniciativa de ley en el Congreso, se requiere la sanción del Ejecutivo y su publicación en el Diario Oficial.<sup>59</sup> Si el Ejecutivo no aprobase el proyecto de ley votado por la Asamblea, lo vetará y lo devolverá con las objeciones pertinentes (no procede el veto en materia del Presupuesto Ordinario de la República).<sup>60</sup> Dentro de los diez días hábiles contados a partir de la fecha en que se haya recibido un proyecto de ley aprobado por el Legislativo, el Ejecutivo podrá objetarlo, porque lo juzgue inconveniente o crea necesario hacerle reformas. En este último caso, las propondrá al devolver el proyecto,

---

<sup>53</sup> Constitución Política, art. 140, inciso 14.

<sup>54</sup> Ibid., art. 118.

<sup>55</sup> Ibid., art. 140 inciso 5.

<sup>56</sup> Ibid., art. 123.

<sup>57</sup> Ibid., art. 116.

<sup>58</sup> Ibid., art. 123.

<sup>59</sup> Ibid., art. 124.

<sup>60</sup> Ibid., art. 125.

en caso de que no lo objete dentro de ese plazo no podrá dejar de sancionarlo y publicarlo.<sup>61</sup>

Reconsiderado el proyecto por la Asamblea Legislativa, con las observaciones del Ejecutivo, y si las desechare y el proyecto fuera nuevamente aprobado por dos tercios de votos del total de sus miembros, quedará sancionado y se mandará a ejecutar como ley. Si se adoptaren las modificaciones propuestas, se devolverá el proyecto al Ejecutivo, quien no podrá negarle la sanción. De ser desechadas, y de no reunirse los dos tercios de votos para resellarlo, se archivará y no podrá ser considerado, sino hasta la siguiente legislatura.<sup>62</sup>

El Ejecutivo costarricense cuenta, además, con el decreto, que en comparación con otros países se reduce a un poder normativo muy débil. Los actos administrativos se denominan decretos cuando son de alcance general, o bien, cuando son de alcance normativo. A estos últimos se les llama reglamentos o decretos reglamentarios.<sup>63</sup> Los decretos, acuerdos, resoluciones y órdenes del Ejecutivo, requieren para su validez las firmas del Presidente y del Ministro del ramo, y en los casos que la Constitución establezca, la aprobación del Consejo de Gobierno.<sup>64</sup>

Por otro lado, en relación con la materia presupuestaria, la preparación del presupuesto ordinario le corresponde al Ejecutivo, quien lo enviará a la Asamblea a más tardar el primero de septiembre, y deberá estar definitivamente aprobado antes del treinta de noviembre.<sup>65</sup>

Por su parte, el Parlamento costarricense se encargará del examen y aprobación del presupuesto. No podrá aumentar los gastos presupuestados por el Ejecutivo, si no es

---

<sup>61</sup> Constitución Política, art. 126.

<sup>62</sup> Ibid., art. 127.

<sup>63</sup> Ver artículo 121 de la Ley General de la Administración Pública (Ley N°. 6227)

<sup>64</sup> Constitución Política, art. 146.

<sup>65</sup> Ibid., art. 140 inciso 15, 177 y 178.

indicando los nuevos ingresos que hubieren de cubrirlos, previo informe de la Contraloría General de la República sobre la efectividad fiscal de éstos.<sup>66</sup>

Finalmente, es importante mencionar al instituto del referéndum que, también forma parte de la estructura constitucional dentro de la cual se dan las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en Costa Rica.

La ciudadanía tiene la potestad de legislar para aprobar o derogar leyes y reformas parciales de la Constitución, cuando lo convoque al menos un cinco por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral.

El Congreso podrá convocar a un referéndum por medio de la aprobación de las dos terceras partes del total de sus miembros, o el Ejecutivo junto con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros del Parlamento. 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.<sup>67</sup>

La posibilidad de convocatoria al referéndum por iniciativa del Ejecutivo o del Legislativo, transforma este mecanismo de participación popular o democracia directa en una opción para resolver los conflictos entre ambos poderes.

Este tipo de convocatoria permite que una Asamblea Legislativa de composición multipartidista y en la cual el Ejecutivo no posea una mayoría absoluta, como la correspondiente a los períodos 2002-2006 y 2006-2010, pueda impulsar la discusión de un tema de interés para la coalición parlamentaria de oposición con el apoyo de la legitimación ciudadana, consiguiendo censurar, eludir o promover cualquier iniciativa de ley contraria a la agenda e intereses del Ejecutivo y su fracción oficialista.

---

<sup>66</sup> Constitución Política, art. 177, 178 y 179.

<sup>67</sup> Ibid., art. 105.

Del mismo modo, un Ejecutivo con una fracción parlamentaria mayoritaria o con una coalición parlamentaria multipartidista que le asegure una mayoría absoluta, puede convertir el referéndum en una herramienta legitimadora y de coacción para favorecer sus políticas y agendas por encima de las demás fracciones de oposición, afectando con ello el debate parlamentario y el funcionamiento del sistema político constitucional. Este panorama pone en evidencia la vulnerabilidad del principio de separación de poderes, además de la incompetencia para conseguir consensos entre el oficialismo y la oposición dentro del Parlamento.

La Asamblea Legislativa de Costa Rica es el espacio político constitucionalmente establecido para el diálogo y confrontación de distintas fuerzas políticas, electas popularmente para representar los intereses de las mayorías y de las minorías, siendo por naturaleza el epicentro del debate y control político. Por estas razones, hay que evitar que gobiernos plebiscitarios desplacen una eficiente democracia representativa valiéndose de la demagogia y la manipulación de las masas electorales desde el Ejecutivo o por grupos de interés muy fuertes, con recursos suficientes para organizar campañas mediáticas.

La legitimidad de los procedimientos y prácticas parlamentarias requieren de una autonomía del Poder Legislativo en relación con el Ejecutivo. Cuando el primero sólo obedece las iniciativas del Ejecutivo, se transforma en una herramienta en función del liderazgo presidencial, ocupando sus iniciativas un lugar central en la agenda parlamentaria; sin embargo, la Asamblea Legislativa en una democracia consolidada debe tener su propia agenda, y no actuar exclusivamente en función del programa presidencial.

El Poder Legislativo costarricense carece de la consistencia necesaria para organizarse internamente, para programar un trabajo legislativo productivo y eficiente, e inclusive para asumir un liderazgo nacional en las áreas que son de su natural competencia.

Lijphart<sup>68</sup> ha analizado el equilibrio entre el Ejecutivo y el Legislativo y clasifica las relaciones entre ambos poderes en tres tipos:

- a) Predominio del Ejecutivo,
- b) Predominio del Legislativo,
- c) Una relación más o menos equilibrada entre ambos.

En el sistema presidencialista costarricense si el Ejecutivo cuenta con el apoyo de una mayoría parlamentaria, faculta una hegemonía de él frente a la Asamblea Legislativa; en el caso de no contar con una mayoría, hay una mayor posibilidad de un predominio del Legislativo, o bien, una situación de equilibrio. Por otra parte, a pesar de que el Ejecutivo pueda disponer de una mayoría en el Parlamento, la ausencia de liderazgo e inclusive la indisciplina de la fracción oficialista pueden generar situaciones en las cuales el Legislativo asuma un predominio o un equilibrio entre ambos poderes.<sup>69</sup>

La Constitución Política no es un cuerpo normativo inmutable a la realidad de una determinada sociedad política; al contrario, es el resultado de los arreglos de los diferentes actores sociales que, ponen en acción sus medios de presión, sean estos formales e informales. Para Giovanni Sartori,<sup>70</sup> las constituciones no son únicamente herramientas de protección, a su vez, son instrumentos hasta donde sea posible de un gobierno eficiente.

Uno de los retos del sistema presidencialista costarricense, consiste en propiciar espacios de diálogo y consenso en momentos de tensión y conflicto, ocasionados por la lucha de intereses entre las distintas fracciones parlamentarias de oposición y los intereses del Poder Ejecutivo, representados por la bancada oficialista en la Asamblea.

---

<sup>68</sup> LIJPHART, citado por VARGAS CÉSPEDES (Jean Paul), *op. cit.*, p. 83.

<sup>69</sup> Véase *supra* p. 41 y 42.

<sup>70</sup> SARTORI, citado por *ibid.*, p. 37.

Sin embargo, en ocasiones, se obstruye la toma de decisiones políticas trascendentales para el país, por un abuso del cálculo político, o ya sea, por la trasgresión a los procedimientos parlamentarios con motivo de la apresurada aprobación de los proyectos, pasando por encima al correcto debate, análisis y reflexión necesarios en cualquier Parlamento democrático.

El sistema de gobierno costarricense seguirá careciendo de canales de entendimiento efectivos entre el Legislativo y el Ejecutivo, en la medida que los consensos y acuerdos logrados no den una respuesta certera a las expectativas de la sociedad costarricense; y más aún si la ciudadanía percibe que las propuestas y soluciones, que resultan de la dinámica entre los órganos políticos estatales, no contribuyen a mitigar los problemas más graves de la nación.

## **Sección II. La crisis del bipartidismo y la configuración de un sistema multipartidista**

Los conflictos de los años cuarenta, marcaron el sistema de partidos hasta la década anterior. De los sectores insurgentes en 1948 surgió el partido Liberación Nacional en 1951. El PLN tuvo como oposición un conjunto de partidos y alianzas de partidos (algunas de vida efímera). La fragilidad de las alianzas estuvo dada en parte por las grandes diferencias que había entre sus seguidores, especialmente entre los calderonistas (algunos de fuerte orientación social, denominados “de hueso colorado”) y los sectores conservadores, agrupados en el Partido Unión Nacional, que habían sido sus principales adversarios en los años cuarenta.

Entre 1948 y 1974, el PLN tuvo una posición hegemónica que le permitió marcar la pauta del desarrollo. Este período ha sido denominado la “era liberacionista”. El PLN mantuvo la mayoría legislativa en todo el período y sólo perdió las elecciones presidenciales en dos ocasiones, en 1958 y 1966, en tanto ganó las de 1953, 1962, 1970

y 1974.<sup>71</sup> Como consecuencia, aún en las ocasiones en que la oposición ganó la presidencia, esta no tuvo la fuerza parlamentaria para revertir las políticas liberacionistas. En 1978, por primera vez en su historia el PLN perdió tanto las elecciones presidenciales como la mayoría legislativa.<sup>72</sup>

Rovira<sup>73</sup> ha analizado el periodo entre 1986 y 1994 en el que la política costarricense tuvo un formato netamente bipartidista, en el que ambas organizaciones consiguieron un caudal electoral semejante, sin claros predominios. Sus orientaciones políticas fueron muy parecidas, ambas signadas por las políticas del Consenso de Washington de liberalización de la economía, fomento a las exportaciones y reducción del Estado. Las diferencias, en todo caso menores, se dieron en torno a la reforma del Estado. El PLN siguió concediéndole mayor importancia a la institucionalidad pública que su contrincante, el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), que mantuvo una orientación antiestatista. Frente al electorado, el costo político del acercamiento fue mayor para el PLN, en la medida en que abandonó sus orientaciones políticas de corte más socialdemócrata, en favor de políticas más neoliberales.

El PLN y el PUSC captaron alrededor del 98% de los votos para Presidente y mantuvieron el control del Ejecutivo y el Legislativo a lo largo de tres gobiernos: Arias Sánchez (PLN, 1986-1990), Calderón Fournier (PUSC, 1990-1994) y Figueres Olsen (PLN, 1994-1998). Durante esos tres comicios se mantuvo la alta participación electoral que había caracterizado la política costarricense desde 1962.<sup>74</sup>

El contexto político-electoral nacional se caracterizó por la fortaleza de sus partidos políticos y por lo predecible de los resultados electorales hasta los comicios de 1994. Sin embargo, en las elecciones presidenciales de 2002, el PUSC y el PLN se ven obligados por primera vez, a ir a una segunda ronda electoral; el apoyo a un tercer

---

<sup>71</sup> Tribunal Supremo de Elecciones. < <http://www.tse.go.cr> >. [Consulta: 24 de septiembre del 2008].

<sup>72</sup> *Ibid.*

<sup>73</sup> Rovira Mas, Jorge (1998) "Costa Rica. Elecciones generales." *Boletín electoral latinoamericano*. (19): 9-70, febrero, p. 29.

<sup>74</sup> Tribunal Supremo de Elecciones. < <http://www.tse.go.cr> >. [Consulta: 24 de septiembre del 2008].



partido, el Partido Acción Ciudadana (PAC), les impidió alcanzar el % 40 mínimo de los votos válidos exigido. El PAC mostró suficiente fuerza para amenazar al PLN en el esquema bipartidista al alcanzar un 26,19% de los votos válidos, frente al PLN con 31,05%. El PUSC logró un 38,58% y ganó en una segunda ronda.<sup>75</sup>

Sin embargo, a pesar de la erosión de la hegemonía del PLN y el PUSC sería apresurado asegurar que se ha producido un cambio estructural permanente del sistema partidario costarricense. Los nuevos partidos como el Movimiento Libertario (ML) y el Partido Acción Ciudadana (PAC), que emergieron en los últimos procesos electorales, son aún movimientos políticos en desarrollo que, tienen que competir contra los partidos tradicionales. Además, no hay que descartar los incentivos estatales para mantener el sistema bipartidista en el país, principalmente aquellos relativos al sistema electoral.

En el caso de las elecciones para diputados, éstos son elegidos por medio de un sistema de representación proporcional “impura”. La concurrencia de la elección presidencial y legislativa, la fortaleza del sistema partidista y el uso de listas cerradas, son factores electorales que consolidan el bipartidismo y se combinan para generar lo que se ha definido como el “efecto de arrastre”.<sup>76</sup> Otros obstáculos electorales son: la preeminencia de distritos electorales pequeños, el umbral legal del subcociente y las leyes de financiamiento público de los partidos políticos.

El “efecto de arrastre”, sumado a los obstáculos electorales han contrarrestado casi al máximo los efectos de un modelo de representación proporcional en la mayor parte de las elecciones celebradas después de 1948. Con la excepción de cinco procesos electorales, en la últimas quince elecciones el PLN y su principal contendiente alcanzaron el 90 por ciento de los escaños del Congreso.<sup>77</sup>

---

<sup>75</sup> Tribunal Supremo de Elecciones. < <http://www.tse.go.cr> >. [Consulta: 24 septiembre. 2008].

<sup>76</sup> Sánchez, C. y Fernando, F. (2007). Partidos políticos, elecciones y lealtades partidarias en Costa Rica: erosión y cambio. Salamanca, España: Ediciones Universidad de Salamanca, p. 135.

<sup>77</sup> Tribunal Supremo de Elecciones. < <http://www.tse.go.cr> >. [Consulta: 24 de septiembre del 2008].

No obstante, el dominio bipartidista en las elecciones presidenciales y legislativas no fue tan claro en 1998, estuvo ausente en las elecciones de 2002 y más aún en los comicios del 2006; sin embargo, ninguna modificación a las reglas electorales anterior a los comicios de 1998 puede haber avalado este fenómeno.<sup>78</sup>

El aumento sustancial del abstencionismo, el voto dividido o “quiebre del voto” y el apoyo significativo a terceros partidos, son los indicios de un “desalineamiento electoral”, en palabras de Fernando Sánchez.<sup>79</sup> Este autor considera que el “desalineamiento electoral” es el resultado de un “desalineamiento partidario”, que consiste en el debilitamiento de las lealtades partidarias afectivas, habituales y estables entre el electorado, y que ha tenido lugar en el país en el curso de la última década.

El primer síntoma del desalineamiento electoral en el contexto costarricense parece ser el aumento del abstencionismo en los procesos electorales. Algunos analistas consideran que este fenómeno es la consecuencia del descontento ciudadano con los dos partidos tradicionales: el PLN y el PUSC. En 1998, el abstencionismo aumentó con respecto a las elecciones anteriores, al aumentar del %18 al %30. En la elección de 2002, el distanciamiento de las urnas se mantuvo, y se registró un leve aumento (%1). En la elección del 2006 aumentó al %34,5, que sólo es superado por la abstención de 1958, que fue de %35,3.<sup>80</sup>

El creciente apoyo a terceras opciones políticas y la reducida votación recibida por los dos partidos políticos mayoritarios han sido otro síntoma del desalineamiento electoral. Los ciudadanos parecen estar cambiando sus preferencias electorales; esto puede observarse en las elecciones presidenciales y, especialmente, en las elecciones legislativas.

La elección de 2002 modificó el escenario político de Costa Rica. En esa ocasión no solo se registró la aparición de un nuevo partido como el PAC, sino que también los

---

<sup>78</sup> Tribunal Supremo de Elecciones. < <http://www.tse.go.cr> >. [Consulta: 24 de septiembre del 2008].

<sup>79</sup> SÁNCHEZ, *op. cit.*, p. 140.

<sup>80</sup> Tribunal Supremo de Elecciones. < <http://www.tse.go.cr> >. [Consulta: 24 de septiembre del 2008].

resultados de la elección alteraron de forma drástica la dinámica de la Asamblea Legislativa. Se terminó con la configuración de “dos bloques” que había predominado hasta 1998. Ahora el PAC y el ML se unieron al PLN y al PUSC para formar una nueva configuración legislativa de cuatro bloques.

Un tercer signo del desalineamiento electoral presente en el escenario político de Costa Rica es el aumento del voto dividido. Éste es un síntoma que revela la volatilidad electoral, porque muestra el porcentaje de votantes que elijen no apoyar a un mismo partido en la elección presidencial y en la legislativa; entiéndase una baja lealtad partidaria. Sánchez explica que desde 1978 y hasta 1990, el PLN y la Coalición Unidad (el PUSC desde 1986), registraron niveles de voto dividido que rondaron el %5. Esta realidad cambió en 1994, y a partir de 1998 se ha dado una tendencia oscilante.<sup>81</sup>

El resultado de este fenómeno son cuatro elecciones consecutivas (1994, 1998, 2002, 2006), en las que ninguno de los dos partidos más importantes consiguió una mayoría parlamentaria.<sup>82</sup> Las consecuencias de este fenómeno han sido la parálisis legislativa y las constantes luchas entre el Ejecutivo y el Congreso.

Otro síntoma del desalineamiento electoral, que ha sido analizado por Rónald Alfaro Redondo en relación con las elecciones 2006, es la volatilidad o el desplazamiento del voto entre agrupaciones políticas. Según Alfaro, “...dicho indicador mide la diferencia neta entre las proporciones de votos obtenidos por los partidos políticos en dos elecciones”.<sup>83</sup> Los cambios en las preferencias partidarias de 2002 y 2006 son más altos que los registrados durante el período de vigencia del bipartidismo PLN-PUSC entre 1986 y 1998, pero no llegan a los niveles de los comicios de 1958, 1966 y 1978.

---

<sup>81</sup> SÁNCHEZ, *op. cit.*, p. 152.

<sup>82</sup> Asamblea Legislativa de Costa Rica. < <http://www.asamblea.go.cr> >. [Consulta: 24 de septiembre del 2008].

<sup>83</sup> Alfaro Redondo, Rónald (2006) “Elecciones Nacionales 2006 en Costa Rica y la Recomposición del Sistema de Partidos Políticos”. *Revista de Ciencia Política*. 26 (1): pp. 125-137.

En el caso específico de las elecciones del 5 de febrero del 2006, los comicios presidenciales se definieron por un estrecho margen de votación, no así la elección parlamentaria, cuyos resultados arrojaron un Congreso sin mayoría absoluta y con representación de ocho fuerzas políticas. Además, un 35% de los electores se abstuvo de participar, la proporción más alta desde 1958.<sup>84</sup>

En las elecciones de 2006 se inscribieron 54 partidos políticos, la mitad de ellos nuevos.<sup>85</sup> El incremento en la cantidad de agrupaciones políticas en las tres escalas en las que están habilitados para hacerlo (presidencial, legislativa, municipal), fomenta la tendencia registrada en las últimas elecciones. En esta oportunidad, se inscribió un partido político por cada 81 516 pobladores, una cifra similar a la cantidad de habitantes a los que representa cada legislador (77 225).<sup>86</sup> Hubo una importante cantidad de partidos políticos con intereses de carácter sectorial: personas con discapacidad, religiosos, feministas, ecologistas y agrarios; así como la aparición de un número elevado de partidos políticos cantonales, cuyas reivindicaciones están asociadas, principalmente, a necesidades comunales de carácter específico en el ámbito local.

Catorce candidatos compitieron por la Presidencia. El Partido Liberación Nacional (PLN) fundado en 1951, de tradición socialdemócrata y hoy en día catalogado como centrista, ganó la elección con el 40,9% de los votos. En segundo lugar, se ubicó el Partido Acción Ciudadana (creado en 2001) de inclinación centro-izquierda con el 39,8%. En tercera posición, y bastante alejado de los dos anteriores, se situó el Movimiento Libertario, una agrupación de derecha que participaba por tercera ocasión, con el 8,5% de los votos. El Partido Unidad Social Cristiana, de centro-derecha, alcanzó únicamente el 3,5%<sup>87</sup>.

El principal hecho de la elección estudiada es el desplome en el respaldo electoral del Partido Unidad Social Cristiana. El PUSC, cuyo origen se remonta a 1983, fue la

---

<sup>84</sup> Tribunal Supremo de Elecciones. < <http://www.tse.go.cr> >. [Consulta: 24 de septiembre del 2008].

<sup>85</sup> Ibid.

<sup>86</sup> Ibid.

<sup>87</sup> Ibid.

principal agrupación política en el período 1990-2002, pues ganó tres de los cuatro procesos electorales realizados; además, constituía la fracción legislativa más numerosa y controlaba la mayor parte de los municipios.

En el caso de los comicios legislativos de 2006, éstos estuvieron precedidos por transformaciones en los mecanismos partidarios de nombramiento de candidaturas; porque en la elección de 2002, el PUSC y el PLN ejecutaron mecanismos directos de elección de diputados en lugar de los tradicionales nombramientos en las asambleas partidarias. Sin embargo, los conflictos y divisiones en las bases y la poca disciplina partidaria de los diputados electos en el Parlamento, llevaron a estos partidos a reestablecer las designaciones mediante asambleas de partido con algunas variaciones que iban desde concesiones a los candidatos presidenciales para sugerir nombres, hasta la aplicación de cursos doctrinarios y exámenes de preparación.

Participó de la contienda legislativa un total de 27 partidos políticos, incluidos 15 provinciales.<sup>88</sup> En comparación con la composición parlamentaria del 2002, la fracción de Liberación Nacional aumentó de 17 a 25 diputados, el PAC de 14 a 17, el PUSC perdió 14 escaños (de 19 a 5), el Movimiento Libertario eligió la misma cantidad de legisladores que en 2002 (6 en total)<sup>89</sup> y los restantes cuatro partidos que obtuvieron representación legislativa son nuevos en el escenario político.<sup>90</sup> Por cuarta ocasión consecutiva desde 1994, ninguna agrupación política cuenta con mayoría parlamentaria (29 diputados),<sup>91</sup> lo cual obliga a todas las fuerzas a establecer procesos de negociación para la aprobación de leyes.

---

<sup>88</sup> Tribunal Supremo de Elecciones. < <http://www.tse.go.cr> >. [Consulta: 24 de septiembre del 2008].

<sup>89</sup> Asamblea Legislativa de Costa Rica. < <http://www.asamblea.go.cr> >. [Consulta: 24 de septiembre del 2008].

<sup>90</sup> Se trata de los casos del Partido Accesibilidad Sin Exclusión (PASE), Frente Amplio (FA) y Restauración Nacional (PRN). El Partido Unión Nacional participó en los comicios de la década de 1950 e inicios de 1960, eligiendo representantes. En esta última elección (2006) eligió un diputado.

<sup>91</sup> La Asamblea Legislativa 2006-2010 se caracteriza por ser, junto con la del período 1974-1978, las de mayor fragmentación dada la representación de 8 partidos políticos. El antecedente más cercano en esta materia se dio en el período 1998-2002 en el que 7 partidos se distribuyeron los 57 escaños.

Luego de un período (1986-1998) con un sistema de partidos políticos con presencia predominante de dos agrupaciones (el PUSC y el PLN), sobre todo, en las elecciones de 2002 y 2006, el número efectivo de partidos aumentó de dos a tres. En la elección legislativa el fenómeno ha sido mayor que en la presidencial. Este aspecto se refleja en una composición multipartidista de la Asamblea Legislativa producto de una mayor cantidad de representantes políticos de distintas agrupaciones.

En lo que al número efectivo de partidos se refiere, los datos de 2002-2006 muestran similitudes con los registrados en los procesos electorales posteriores a la guerra civil de 1948 y los que anteceden a la cristalización del bipartidismo (1970-1978). Los períodos en los que hay un mayor número efectivo de partidos, incluido 2002-2006, constituyen momentos históricos próximos a una determinada configuración del sistema de partidos políticos.

Costa Rica está en medio de un proceso de cambio del sistema de partidos y del comportamiento político y electoral de los ciudadanos. El abstencionismo ha erosionado el voto que, ha sido la principal forma de participación política de los costarricenses y la principal fuente de legitimidad de los gobiernos, lo cual ha dado lugar a gobiernos que tienen un mandato cada vez más débil y una composición de la Asamblea Legislativa más fraccionada. Con la elección de 2006, se cerró además el período en que las diferencias partidarias correspondían a la fractura que se inició en 1948. El sistema de partidos políticos se encuentra en un período de transición que no ha concluido. Las principales características de este período de recomposición son una alta volatilidad en las preferencias electorales y una conformación pluripartidista de las instancias de representación, como resultado del aumento en el número efectivo de partidos.

Al examinar las cuatro últimas elecciones se observa que este cambio es el resultado del comportamiento electoral de los ciudadanos, quienes movidos por el descontento con la actuación de los partidos tradicionales (PLN y PUSC) han influido decisivamente en el cambio del sistema de partidos, primero a través de la abstención, y después con el

apoyo a partidos emergentes. Además, es el resultado de la aparición de nuevos partidos políticos capaces de captar y dar curso al descontento.

Los políticos y los partidos gobiernan frente a una ciudadanía desconfiada, cuya lealtad no está asegurada. Por otra parte, las cúpulas políticas –viejas y nuevas- se ven enfrentadas a un nuevo escenario en que las negociaciones políticas son más complejas por la presencia de un mayor número de actores y una mayor diversidad de posiciones políticas. La conformación del órgano de representación política por excelencia, como lo es la Asamblea Legislativa, no cuenta con un claro dominio partidario, razón por la cual la negociación y el diálogo político es una exigencia y una necesidad de cara a la posibilidad de materializar las iniciativas del gobierno.

### **Sección III. Los retos ante un multipartidismo parlamentario en Costa Rica**

Un sector de la academia ha sostenido que la combinación del sistema presidencialista y el multipartidismo es problemática.<sup>92</sup> En los sistemas multipartidistas la formación de gobiernos de coalición es fundamental para conseguir una mayoría legislativa y, en este sentido, las democracias parlamentarias son más estimuladoras de coaliciones que los regímenes presidenciales.

Antonio Garrido<sup>93</sup> considera que dos características del presidencialismo son básicas en cuanto a la formación de coaliciones. En primer lugar, la libertad de elección de los “secretarios” de un gabinete presidencial frente al papel del voto de investidura y la opinión vinculante de los partidos miembros de la coalición en la selección de los ministros de los gabinetes parlamentarios.<sup>94</sup> En el presidencialismo, la decisión y la propuesta para la provisión de los nuevos cargos corresponde siempre al Presidente, su

---

<sup>92</sup> Véase *supra* pp. 37-44

<sup>93</sup> Garrido, Antonio. (2003) “Gobiernos y estrategias de coalición en democracias presidenciales: El caso de América Latina.”. *Revista Política y Sociedad*. 40 (2): pp. 41-62.

<sup>94</sup> En la Constitución Política de Costa Rica, a pesar de establecer un sistema de gobierno presidencialista, instituye un gabinete presidencial integrado por ministros.

independencia para sustituir a los miembros del gabinete y para variar la política de alianzas legislativas no parece estar sujeta a demasiadas restricciones. En segundo lugar, dado que el Presidente es el único formador de las coaliciones dentro de su gabinete de gobierno, puede vetar cualquier alianza opuesta a sus intereses.

La responsabilidad exclusiva sobre el gabinete recae en el Presidente, quien de este modo se puede convertir en el eje de la estructuración de cualquier gobierno y en promotor de la cooperación interpartidista que tenga como objetivo el acceso real al Poder Ejecutivo. Ante la necesidad de que las alianzas incluyan como miembro al partido presidencial, se limita el número de coaliciones de gobierno viables, lo que inevitablemente implica que las democracias presidenciales pueden desarrollar un menor número de gobiernos alternativos que las democracias parlamentarias. La formación de coaliciones cambiantes y sucesivas, sustentadas en distintos liderazgos y participantes en función de las necesidades y los problemas específicos que deben abordarse en cada momento o de concretas situaciones de crisis y reajustes políticos, es más difícil en los sistemas presidenciales.

Mainwaring<sup>95</sup> señalaba las consecuencias negativas que para la estabilidad democrática tenía la combinación de regímenes presidencialistas con sistemas multipartidistas. La tesis de este autor mostraba que los presidencialismos que presentaban altos niveles de fragmentación y de polarización eran más proclives a la inestabilidad que aquéllos que mostraban sistemas bipartidistas. Por un lado, la difícil combinación fomentaba los gobiernos de minoría y, por otro, favorecía la emergencia de un estilo político contrario a la cooperación con el gobierno. A su vez, los presidentes electos mostraban grandes dificultades para formar y mantener coaliciones de gobierno, pues en el Legislativo los partidos carecían de incentivos para cooperar con el Presidente, se comportaban en forma indisciplinada y, en los casos en que formaban coaliciones estaban expuestos a poderosos estímulos para abandonar al Ejecutivo antes de finalizar el mandato.

---

<sup>95</sup> Véase supra p. 39.



No obstante lo anterior, algunos países latinoamericanos mostraban una lenta pero sostenida tendencia al aumento de la fragmentación de sus sistemas de partidos. Países que en la década del setenta y el ochenta contaban con formatos bipartidistas, evolucionaron en la década del noventa hacia el multipartidismo moderado (Uruguay, Argentina o Venezuela). Países que en la década del ochenta habían logrado disminuir su fragmentación, en la década del noventa volvían a aumentarla (Brasil, Ecuador, Perú o Bolivia). Esta situación transformaba al presidencialismo multipartidista en la combinación político-institucional más común del continente, y hacía presagiar un futuro incierto para las noveles democracias del continente.

Tras décadas de procesos democráticos, el panorama político de América Latina muestra desempeños dispares con involuciones críticas y avances significativos; por ejemplo, en el Cono Sur, la difícil combinación de presidencialismo y multipartidismo no pareció afectar el proceso de transición y consolidación democrática. La mayoría de estos países sortearon la fase de reinstitucionalización democrática y lograron superar con relativo éxito las complicadas reformas estructurales de la década del noventa. En materia de gobierno, varios presidentes de esos países formaron coaliciones con el objetivo de garantizar mayorías legislativas estables y brindar ciertos grados de seguridad y previsibilidad al conjunto de los actores sociales y económicos. Este peculiar fenómeno no puede ser explicado como un conjunto de esfuerzos que coincidieron simultáneamente en el tiempo. Por el contrario, el fenómeno debe ser considerado como una respuesta de cada sistema político a problemas de gobernabilidad similares. En otras palabras, las coaliciones de gobierno fueron el producto de la búsqueda de opciones a los problemas que se derivan de la difícil combinación de presidencialismo y multipartidismo.

Las coaliciones son viables en el presidencialismo y las dirigencias políticas de algunos países las han asumido como una modalidad de gobierno que garantiza la estabilidad democrática. Si bien es cierto, los gobiernos minoritarios conformados en sistemas de multipartidismo extremo presentan graves problemas de estabilidad democrática, estas dificultades parecen atenuarse cuando los presidentes logran formar

coaliciones mayoritarias de gobierno. También, parece claro de que los gobiernos de los multipartidismos moderados están lejos de ser combinaciones complicadas para la democracia, pues las opciones de gobierno que favorecen proporcionan a los presidentes el suficiente apoyo legislativo como para mantener un proceso de gobierno estable.

La consecución de la mayoría absoluta y del gobierno en solitario, son los objetivos más deseados de todos los partidos. Mientras, la coalición política representa la complicada labor de establecer pactos de gobernabilidad; es decir, de cooperación para lograr la legitimidad, la estabilidad y la eficacia que todo Gobierno desea. Sin embargo, las coaliciones políticas para la constitución y la práctica del gobierno poseen el mayor valor democrático y constituyen una de las principales virtudes en las democracias. Esto es así porque uno de los rasgos más característicos de un sistema participativo es la colaboración en la búsqueda de soluciones, desde perspectivas ideológicas e intereses distintos a los problemas comunes. Esta cooperación o acción política colegiada, ejecutada primero a través del diálogo democrático, después por la adopción de decisiones y, por último, por la implementación de esos acuerdos desarrolla el compromiso mutuo entre los miembros de la comunidad política, reforzando los lazos de identidad colectivos y consolidando la legitimidad del régimen.

Esto no quiere decir que un gobierno de un solo partido, apoyado por un grupo parlamentario mayoritario, sea menos democrático o menos legítimo. Lo que ocurre es que el proceso democrático sería posiblemente menos plural; es decir, que este partido gobernante podría no tener en cuenta opiniones de las otras minorías y organizaciones sociales y políticas que representan a la pluralidad social, cultural, racial, lingüística en las sociedades postindustriales actuales. La política de coalición se ha de regir por el respeto a los valores democráticos consagrados en la orden constitucional que, forman el conjunto normativo de obligación política. Las coaliciones permiten la integración de fuerzas políticas desiguales en tamaño y programas; mediante la igualdad participativa y la libertad de cooperación en el marco de una cultura política democrática.

El hecho de que el partido ganador de la elección no cuente con la mayoría absoluta del Congreso parece ser un estímulo lo suficientemente poderoso como para que el Presidente negocie alianzas con otros partidos. Esto es un factor de tipo estructural que opera como incentivo tanto en los presidencialismos como en los parlamentarismos. Quien gana la elección necesita mayorías legislativas para viabilizar su gobierno. La diferencia está en que en el parlamentarismo el gobierno es investido por la Asamblea; por su parte, en el presidencialismo no se establece constitucionalmente esa condición. No obstante, en ciertas constituciones latinoamericanas, están previstos incentivos institucionales para la negociación entre el Ejecutivo y el Parlamento.

En el caso costarricense, el ordenamiento interno de la Asamblea Legislativa, que data de 1958 fue diseñado cuando el Poder Legislativo estaba compuesto por “dos bloques políticos mayoritarios”; pero la situación ha cambiado a causa de la cantidad de nuevas fracciones que surgieron en los dos últimos períodos constitucionales. La dinámica del Parlamento costarricense sufre por un Reglamento desfasado, cuyo eje es la figura del diputado en su condición individual, que otorga a cada uno de ellos derechos que visualizados, en conjunto, devienen en excesivos. Además, se tienen condiciones de representación política dispersa, con intereses contrapuestos y con pocas posibilidades de logro de alianzas interpartidarias.

La Asamblea Legislativa, en los últimos años, ha visto anulada su capacidad de adaptarse a los retos de una configuración parlamentaria más fragmentada, principalmente porque los dirigentes políticos no impulsan una reforma institucional integral que venga a solventar esos padecimientos, unido al hecho de que algunos partidos políticos se preocupan más por el cálculo electoral que por el beneficio de la colectividad.

Las mayorías en nuestro país tienden actualmente a ser exiguas y el equilibrio de fuerzas en la Asamblea propende a neutralizar la acción del Ejecutivo y hasta la de la oposición. A esto se une el desprestigio de las alianzas y acuerdos parlamentarios que,

en el contexto nacional han sido criticados como meras componendas. Esta actitud fomenta el temor a la concertación y a las coaliciones de largo alcance.

A lo anterior, se suma el problema que el sistema de elección de diputados no maximiza la representación ciudadana. Según Alejandro Urbina,<sup>96</sup> el sistema de cocientes y subcocientes a veces otorga diputados a partidos con menor representación que a otros con más. Se supone que un sistema que otorga más representación en el Congreso a un mayor número de votantes es mejor que uno que produzca lo contrario. Si se acepta esa premisa como válida, nuestro sistema de elección de diputados por cocientes y residuos es deficiente. Las minorías deben contar con un mínimo razonable de votos, una cantidad superior al promedio de los demás partidos.

En las elecciones del 2006 por la provincia de San José,<sup>97</sup> José Manuel Echandi diputado del Partido Unión Nacional fue electo gracias a 16 804 ciudadanos, José Merino diputado del Partido Frente Amplio, representa a 17 751 electores y Ana Helena Chacón diputada del Partido Unidad Social Cristiana, fue electa por 18 917 personas. Si el PAC hubiese obtenido 7 diputados, cada uno de estos representaría a 22 721 electores y, si se le hubiesen otorgado 8 al PLN en San José, la representación promedio de ellos sería de 25 553. Como ocurrió en el 2006 en San José (y en otras provincias), el sistema de cocientes y residuos falló en maximizar la representación ciudadana.

El extremo fraccionamiento de la Asamblea Legislativa perjudica su funcionamiento y entraba el progreso nacional. Esta “balcanización” legislativa surge del subcociente como requisito mínimo para obtener diputados. Las minorías deben tener representación en el Congreso, pero, para merecer esta representación su tamaño debe ser suficiente. De lo contrario, como ocurre actualmente, se cae en subrepresentación de algunos votantes y sobrerrepresentación de otros.

---

<sup>96</sup> La Nación (periódico), domingo 27 de enero del 2008

<sup>97</sup> Tribunal Supremo de Elecciones. < <http://www.tse.go.cr> >. [Consulta: 24 de septiembre del 2008].

A partir del 2000, el panorama político nacional cambió sustancialmente con la emergencia de nuevas fuerzas políticas que quebraron el tradicional esquema bipartidista, promoviendo un pluripartidismo parlamentario. A la presente Asamblea Legislativa (2006-2010), le tocó actuar en una Costa Rica muy particular y en un escenario político interno caracterizado por la discrepancia y la ausencia de consensos estratégicos importantes.

La Asamblea desde el 1.º de mayo del 2006 está conformada por ocho fracciones, ninguna con mayoría absoluta y cuatro unipersonales. Esto de por sí no es grave; el problema se da cuando ese pluripartidismo no es capaz de construir puntos de encuentro e instrumentos de realización para garantizar la "governabilidad legislativa" que el país requiere. Además, se profundiza cuando la disciplina interna de las fracciones y la autoridad de las jefaturas se deterioran aceleradamente.

En los albores del periodo constitucional 2002-2006, varios diputados se declararon independientes; primero un diputado libertario, después seis de los 14 congresistas del PAC abandonaron su fracción y, finalmente, se separaron un diputado del PLN y otra del PUSC de sus respectivas bancadas. Mientras que en la actual Asamblea Legislativa dos diputadas, una del PAC y otra del ML, se separaron de sus fracciones, con lo cual incrementaron la fragmentación parlamentaria.

No obstante, los riesgos de una fragmentación parlamentaria exacerbada, la pluralidad de actores intervinientes en el proceso político constituye uno de los rasgos básicos de los sistemas democráticos. Sólo si un partido político obtiene una fortaleza hegemónica podría imponerse a las demás sin pactos, e incluso con toda la legitimidad, pero tendría como límite a su actuación el respeto a los derechos de las demás fuerzas minoritarias reconocidas constitucionalmente. En todo caso, esa limitación sería la autolimitación consciente y racional para preservar el propio sistema, de no hacerse así los cimientos de la democracia se debilitarían.

Finalmente, hay que resaltar que lo más conveniente en la práctica democrática es establecer compromisos y negociaciones entre distintas fuerzas políticas, tratando de llegar a decisiones políticas mayoritarias y estables. Desde esta perspectiva, las coaliciones políticas desempeñan un papel central en los procesos de elaboración y aprobación de leyes. El Parlamento sigue siendo el centro del poder político. En el proceso de toma de decisiones el Poder Legislativo tiene la iniciativa democrática y sólo puede entenderse el ejercicio del poder político como un aspecto más del conjunto de relaciones de partidos y coaliciones de partidos en el marco parlamentario.

## **TÍTULO SEGUNDO: PROCEDIMIENTOS PARLAMENTARIOS Y LAS FRACCIONES MINORITARIAS**

### **CAPÍTULO I: LAS MINORÍAS EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ORDINARIO COSTARRICENSE**

#### **Sección I. Los procedimientos legislativos en el Parlamento costarricense**

##### **A) Presentación del proyecto**

Los proyectos de ley deben presentarse por escrito ante la Dirección Ejecutiva de la Asamblea Legislativa, por el diputado o los diputados que los promuevan o por el Ministro de Gobierno correspondiente, cuando la iniciativa sea del Poder Ejecutivo.<sup>98</sup> Ni la Constitución Política, ni el Reglamento legislativo, exige un mínimo de diputados para la presentación de un proyecto de ley, lo que garantiza el derecho de cualquier fracción minoritaria, inclusive las unipersonales, de participar en la iniciativa de ley.

El Presidente de la Asamblea comunica a los legisladores, por escrito o por cualquier otro medio idóneo, sobre las iniciativas de ley que hayan sido presentadas; además, debe señalar su naturaleza y la comisión a la que corresponde su conocimiento.<sup>99</sup> El Presidente del Parlamento, por iniciativa propia o a solicitud de los diputados, puede mandar a publicar con el proyecto, cualquier documento que lo acompañe.<sup>100</sup> Este trámite tiene relación con la publicidad de la actividad parlamentaria que, permite a las fracciones minoritarias de oposición y a los ciudadanos en general conocer cualquier proyecto de ley.

---

<sup>98</sup> Reglamento de la Asamblea Legislativa, versión aprobada por Acuerdo 2883 de 9 de marzo de 1994, publicado en La Gaceta 65, del 5 de abril de 1994, con vigencia a partir del 1.º de mayo de 1994, art. 113.

<sup>99</sup> Ibid., art. 114.

<sup>100</sup> Ibid., art. 116.

El Departamento de Archivo es el órgano encargado de elaborar el expediente original, así como de enviar una copia a la Imprenta Nacional para su publicación en el Diario Oficial “La Gaceta”.<sup>101</sup> Este Departamento debe pasar también una copia fiel al Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos que, debe preparar un informe sobre la legislación que trata la materia específica, a la cual se refiere el proyecto.<sup>102</sup>

Los proyectos de ley se tendrán como no presentados y sin más trámite se ordenará su archivo, cuando se cumplan cuatro años calendario a partir de su iniciación. Sin embargo, treinta y ocho diputados podrán aprobar un nuevo plazo, siempre que se presente una moción antes del vencimiento del plazo.<sup>103</sup>

## **B) Trámite en las Comisiones Permanentes Ordinarias<sup>104</sup>**

El presidente de la comisión a la que le fue asignado el proyecto de ley, lo incluirá en el último lugar del orden del día, cinco días hábiles después de su publicación en el Diario Oficial.<sup>105</sup> Por su parte, el Departamento de Servicios Técnicos preparará dentro de esos cinco días, el estudio del proyecto de ley; completado ese estudio, el proyecto se incluirá en el orden del día<sup>106</sup> de la respectiva comisión.

Durante la discusión del proyecto y después de escuchar las opiniones de los diputados miembros de la comisión, así como de las personas invitadas al debate, los legisladores proponentes podrán modificar o sustituir las mociones escritas que presentaron.<sup>107</sup> No obstante, cualquier diputado podrá presentar mociones de fondo, en

---

<sup>101</sup> Reglamento de la Asamblea Legislativa, art. 117.

<sup>102</sup> Ibid., art. 118.

<sup>103</sup> Ibid., art. 119.

<sup>104</sup> Las comisiones seguirán las mismas normas de las sesiones del Plenario, en lo que sean aplicables, siempre que no contradigan las disposiciones escritas que, regulan el procedimiento interno de las comisiones.

<sup>105</sup> Reglamento de la Asamblea Legislativa, art. 121.

<sup>106</sup> El orden del día puede ser modificado con el voto afirmativo de dos tercios de los diputados presentes de la comisión respectiva; sin embargo, esa alteración surtirá efectos en la sesión siguiente.

<sup>107</sup> Reglamento de la Asamblea Legislativa, art. 123.



la secretaría de comisión respectiva, a partir del día de la publicación de los proyectos de ley en el Diario Oficial y mientras no hayan sido votados.<sup>108</sup> Las mociones de fondo pueden ser el medio para que las fracciones minoritarias de oposición ejerzan su derecho de enmienda sobre aquellos proyectos de ley que no aprueban en su totalidad.

Las mociones de fondo se discuten siguiendo el orden ascendente del articulado respectivo. Cuando se presentan varias mociones sobre el mismo artículo, se discutirán en el orden de su presentación, ante la secretaría de la comisión.<sup>109</sup> Este mecanismo objetivo garantiza que el presidente de la comisión pondrá a discusión las mociones sin importar la fracción que las proponga.

El presidente de la comisión podrá nombrar subcomisiones, con tres o cinco miembros cada una, para el estudio de determinados proyectos de ley, excepto que los diputados de la comisión por mayoría dispongan lo contrario. Los informes que presenten esas subcomisiones, deberán ser aprobados por la comisión permanente antes de ser enviados al Plenario.<sup>110</sup> Aunque el proyecto hubiera sido estudiado por una subcomisión, los legisladores podrán presentar mociones de fondo, mientras no se haya votado el asunto en la comisión permanente respectiva.<sup>111</sup> El presidente de la comisión permanente podrá también nombrar una subcomisión, antes de votar el proyecto y rendir el informe al Plenario, para incorporarle las enmiendas o mociones aprobadas.<sup>112</sup>

Si en una comisión se discute un proyecto que debe ser consultado de acuerdo con los artículos 88, 97, 167 y 190 de la Constitución Política, el trámite lo efectuará el presidente de la comisión.<sup>113</sup>

El presidente de la comisión dará por discutido el asunto y procederá a recibir la votación, ya sea del informe, dictamen, proyecto de ley o moción, después de un tiempo

---

<sup>108</sup> Reglamento de la Asamblea Legislativa, art. 124.

<sup>109</sup> Ibid., art. 124.

<sup>110</sup> Ibid., art. 125.

<sup>111</sup> Ibid., art. 124.

<sup>112</sup> Ibid., art. 128.

<sup>113</sup> Ibid., art. 126.

prudencial sin que ningún legislador pida la palabra.<sup>114</sup> Cualquier proyecto de ley que recomiende una comisión, deberá indicar en sus considerandos, el número y la fecha del Diario Oficial, en el que se publicó el proyecto original respectivo.<sup>115</sup> Si los diputados no han cumplido con la publicación del proyecto deben indicarlo por escrito.

Los dictámenes de las comisiones permanentes deberán ser rendidos, a más tardar, treinta días hábiles después de haberse puesto a despacho el proyecto de ley respectivo. El presidente de la comisión deberá solicitar por escrito al Presidente de la Asamblea Legislativa la prórroga de ese término.<sup>116</sup>

El Presidente de la comisión entregará al Director Ejecutivo un dictamen con un solo proyecto de ley para debatir en el Plenario, cuando la decisión de los diputados de la comisión fuere unánime; si un grupo de diputados o alguno de ellos disintiere, rendirá por separado un dictamen, con su proyecto. El Plenario debe discutir primero el proyecto de ley dictaminado por la mayoría y solamente si éste es rechazado, se somete a discusión el informe o los informes de minoría, en orden decreciente, según el número de legisladores que los suscriban.<sup>117</sup>

Cuando la comisión rinda un dictamen negativo, ya sea unánime o de mayoría, procederá el archivo del proyecto de ley sin más trámite, siempre y cuando no se haya elaborado un informe afirmativo de minoría.<sup>118</sup> El Reglamento legislativo garantiza que si una minoría de diputados dentro de la comisión apoya un proyecto de ley, tengan la oportunidad de defender en el Plenario su decisión.

El Director Ejecutivo debe entregar a la Secretaría del Directorio aquellos informes que hubiere recibido. La Secretaría admitirá otros dictámenes que se presenten sobre el mismo asunto, dentro de los ocho días hábiles siguientes a la primera entrega, pero

---

<sup>114</sup> Reglamento de la Asamblea Legislativa, art. 129.

<sup>115</sup> Ibid., art. 130.

<sup>116</sup> Ibid., art. 80.

<sup>117</sup> Ibid., art. 81.

<sup>118</sup> Ibid., art. 81 bis.

vencido ese plazo, no admitirá otros dictámenes. Sólo si los diputados de la comisión lo acuerdan expresamente, los dictámenes se publicarán en la “La Gaceta”. La publicación abarcará todos los informes si fueren varios; excepto que, por un acuerdo unánime, se excluyan algunos dictámenes.<sup>119</sup>

## **C) Trámite en el Plenario**

### **1) Primer debate**

Los dictámenes de comisiones deben incorporarse en la agenda parlamentaria del Plenario dos días hábiles después de vencido el plazo para la presentación de informes de la comisión. Antes de abrir la discusión del proyecto, el o los dictámenes de la comisión respectiva deberán ser puestos en conocimiento de los legisladores. Los dictámenes de la comisión deben incluir el texto del proyecto de ley recomendado. No podrá ser discutido el proyecto en primer debate, antes de transcurridos dos días después de su publicación, si en la comisión se hubiere decidido la publicación del informe.<sup>120</sup>

El primer debate podrá iniciar con la lectura de los dictámenes presentados o con una explicación general del texto, por parte de los dictaminadores. Para cada dictamen, los diputados firmantes podrán hacer uso de la palabra hasta por un plazo que, individualmente o en conjunto, no exceda quince minutos.<sup>121</sup>

Después de las explicaciones sobre los dictámenes, los diputados conocerán las mociones de reiteración que se hayan presentado. Posteriormente, se iniciará la discusión en primer debate y se procederá a aprobar o a improbar el proyecto de ley.<sup>122</sup>

---

<sup>119</sup> Reglamento de la Asamblea Legislativa, art. 83.

<sup>120</sup> Ibid., art. 131.

<sup>121</sup> Ibid., art. 132 y art. 133.

<sup>122</sup> Ibid., art. 134.

No debe olvidarse que un proyecto de ley, podrá ser conocido por el Plenario en primer debate, sin el requisito de ser dictaminado previamente por una de las comisiones legislativas, de manera que el Plenario actuará como comisión general, cuando así lo decida la propia Asamblea, por medio de una moción de orden que dispense de trámites previos. En esta hipótesis, el Presidente de la Asamblea pondrá a votación el asunto, después de discutir el proyecto en primer debate, y una vez conocidas las mociones de fondo de los diputados.<sup>123</sup>

Durante la discusión de un proyecto en cualquiera de los debates, el Plenario puede, por una sola vez, a solicitud de un legislador, enviar el asunto a la misma comisión que rindió el dictamen. Si los diputados de la comisión, se excusaren de dar un nuevo dictamen o elaborar un nuevo proyecto de ley, el Presidente de la Asamblea aceptará la excusa, y el asunto pasará a otra comisión.<sup>124</sup>

El diputado tiene derecho a hacer uso de la palabra en las sesiones del Plenario, si lo solicita al Presidente de la Asamblea. El legislador podrá intervenir en la discusión de los proyectos de ley en el trámite de primer debate, con respecto a cada moción, por un plazo no mayor de quince minutos que, podrá utilizar de una sola vez, o en diversos turnos; con respecto al fondo del proyecto, podrá intervenir por un plazo de hasta treinta minutos. El Directorio del Plenario no puede otorgar en ningún caso plazos adicionales.<sup>125</sup> El Reglamento legislativo establece que los cincuenta y siete diputados tengan a su disposición el mismo plazo de tiempo, para hablar sobre las mociones presentadas e intervenir en la discusión por el fondo, sin importar el tamaño de la fracción a la que pertenezcan.

La discusión de un proyecto de ley debe continuar hasta agotarla; en su tramitación el Directorio, no admitirá más que las mociones de forma y fondo o las mociones de orden relacionadas con el proyecto.<sup>126</sup> Las mociones de orden pueden ser presentadas, en

---

<sup>123</sup> Reglamento de la Asamblea Legislativa, art. 177.

<sup>124</sup> Ibid., art. 154.

<sup>125</sup> Ibid., art. 135.

<sup>126</sup> Ibid., art. 136.

cualquier estado del debate, salvo que el Reglamento legislativo lo prohíba. Este tipo de mociones se conocerán inmediatamente después de presentadas y admitidas por el Presidente. Para explicar la moción el o los proponentes tendrán un plazo que individualmente o en conjunto, no sobrepase los cinco minutos.<sup>127</sup>

El Directorio sólo aceptará las mociones de fondo que le sean presentadas durante las primeras cuatro sesiones de discusión del proyecto en primer debate, siempre que éste no haya concluido. Las mociones darán a conocerse inmediatamente a los legisladores antes de pasar a la comisión dictaminadora que decidirá si se incorporan o no al proyecto.<sup>128</sup> Mientras tanto, se suspenderá el trámite del primer debate.

El orden del día de la comisión respectiva debe ser alterado, para que las mociones de fondo sean tramitadas y se rinda un informe al Plenario, dentro de un plazo que no exceda los tres días hábiles. El Directorio después de recibir el informe de la comisión, suspenderá el conocimiento del proyecto que, en ese momento, esté en primer debate y entrará a conocer el proyecto cuyo procedimiento se encontraba suspendido.<sup>129</sup>

Los diputados proponentes pueden reiterar ante el Plenario las mociones de fondo que fueron rechazadas en la comisión respectiva, de acuerdo con las siguientes reglas:<sup>130</sup>

- a) Las mociones de reiteración sólo se admitirán, cuando se presenten dentro de las tres sesiones de discusión siguientes a la fecha en que, fue leído el último informe de mociones tramitadas en la comisión.
- b) La moción de reiteración es de orden, por lo que su aprobación permite al Plenario, convertirse en comisión general para conocer la moción de fondo rechazada.

---

<sup>127</sup> Reglamento de la Asamblea Legislativa, art. 153.

<sup>128</sup> Ibid., art. 137.

<sup>129</sup> Ibid.

<sup>130</sup> Ibid., art. 138.

c) Sólo se aceptará una moción de reiteración por cada modificación, derogación o adición presentada al proyecto.

Si un proyecto de ley es aprobado en primer debate, la Secretaría lo debe trasladar a la Comisión de Redacción para que sea revisado y se apruebe su redacción definitiva.<sup>131</sup> Las mociones que presenten los diputados para modificar un proyecto en cuanto a la forma, serán admitidas en cualquiera de los debates y se enviarán a la Comisión de Redacción para que se incorporen al proyecto correspondiente, si así lo decide dicha comisión, antes que sea votado en segundo debate. El diputado proponente de una moción de forma, rechazada en la Comisión de Redacción, tiene derecho a insistir sobre ella en el momento de discutirse el proyecto en segundo debate.<sup>132</sup>

Esta comisión debe devolver al Plenario el proyecto, ya revisada y aprobada su redacción, antes que comience el segundo debate. El texto será comunicado a los diputados antes de dicho debate.<sup>133</sup>

## **2) Consulta de constitucionalidad**

La consulta deberá interponerse después de la votación del proyecto en primer debate, y antes de su votación en segundo debate. La Sala Constitucional después de recibir la consulta, lo comunicará a la Asamblea y pedirá, de ser posible, el expediente del proyecto de ley y sus antecedentes o copias certificadas de ellos. Si la consulta es preceptiva, el Directorio la remitirá a la Sala con el expediente, sus antecedentes o las copias certificadas correspondientes. La consulta formalmente admitida por la Sala y notificada a la Asamblea, interrumpe la votación del proyecto en segundo debate. Sin embargo, si la consulta es preceptiva interrumpe la votación con sólo ser presentada ante la Sala Constitucional.<sup>134</sup>

---

<sup>131</sup> Reglamento de la Asamblea Legislativa, art. 141.

<sup>132</sup> Ibid., art. 152.

<sup>133</sup> Ibid., art. 141.

<sup>134</sup> Ibid., art. 143.

En el caso de la consulta no preceptiva, ésta requiere ser suscrita por un mínimo de diez legisladores y deberá fundamentarse en relación con los aspectos cuestionados del proyecto, así como las razones por los cuales se tuvieren dudas u objeciones sobre su constitucionalidad. Los diputados deben aportar una copia al Presidente del Directorio, para comunicarle que se ha presentado una consulta sobre cierto proyecto.<sup>135</sup> Las fracciones minoritarias unipersonales o fracciones minoritarias pequeñas con menos de diez diputados, necesitan el apoyo de miembros de otras fracciones para presentar una consulta no preceptiva, porque, de lo contrario, un solo legislador interrumpiría el procedimiento, y esto podría derivar en un abuso de la consulta de constitucionalidad.

La Sala Constitucional notificará la opinión consultiva a la Asamblea; por su parte, el Presidente debe comunicarla de inmediato al Plenario en el capítulo de régimen interior. Si de la opinión consultiva se concluye que no existen reparos sobre la constitucionalidad del proyecto, su procedimiento seguirá el curso normal. En caso contrario, el expediente con la opinión consultiva, se trasladará a la Comisión sobre Consultas de Constitucionalidad, por el término que el Presidente de la Asamblea determine, el cual podrá ser prorrogado. La Comisión puede solicitar aclaración o adición a la Sala si tuviere dudas en relación con los alcances de la opinión consultiva. No obstante, la Comisión puede rendir el dictamen, sin que la Sala Constitucional se haya pronunciado sobre la aclaración o adición solicitadas.<sup>136</sup>

El dictamen de la Comisión sobre la opinión consultiva de la Sala, debe ser conocido y resuelto por el Plenario en la misma sesión, antes de las dieciocho horas en el capítulo de régimen interior.<sup>137</sup>

El proyecto se conocerá en el Plenario en la sesión inmediata siguiente a la lectura del dictamen. El proyecto ocupará el primer lugar en el capítulo de primeros debates, si se hubiere modificado su texto; en caso contrario, el primer lugar en el capítulo de segundos debates del orden del día. El proyecto en discusión será remitido al archivo

---

<sup>135</sup> Reglamento de la Asamblea Legislativa, art. 143.

<sup>136</sup> Ibid., art. 146.

<sup>137</sup> Ibid.

por el Presidente del Directorio, si el Plenario resuelve que los trámites considerados inconstitucionales por la Sala, no pueden corregirse jurídicamente.<sup>138</sup>

### 3) Segundo debate

El texto del proyecto de ley que fue aprobado, en primer debate, deberá ser comunicado a los legisladores, con al menos veinticuatro horas de anticipación al comienzo de la sesión, en la que el asunto va a discutirse en segundo debate. El día de este debate debe ser fijado por el Presidente del Directorio. El segundo debate de los proyectos de ley tendrá prioridad sobre cualquier otro asunto en la Asamblea.<sup>139</sup>

Para la discusión general del proyecto en segundo debate, a cada legislador le corresponden quince minutos como máximo que, podrán utilizar de una sola vez o en diversos turnos.<sup>140</sup> El segundo debate es una discusión final sobre el proyecto. Éste se votará después de las deliberaciones y si es aprobado lo firmarán el Presidente y los Secretarios. El decreto legislativo se enviará al Poder Ejecutivo, para lo que corresponda.<sup>141</sup>

El proyecto de ley aprobado en segundo debate y el decreto legislativo, deben pasar a la Dirección Ejecutiva para que sean remitidos al Ejecutivo. El expediente se trasladará al Departamento de Archivo. La Dirección Ejecutiva anotará la fecha en que el decreto fue devuelto por el Ejecutivo, luego pasará al Departamento de Archivo, para que se incorpore al expediente.<sup>142</sup>

---

<sup>138</sup> Reglamento de la Asamblea Legislativa, art. 146.

<sup>139</sup> Ibid., art. 147 y art. 148.

<sup>140</sup> Ibid., art. 150.

<sup>141</sup> Ibid., art. 149.

<sup>142</sup> Ibid., art. 151.



#### 4) Trámite del Veto

El Poder Ejecutivo cuenta con diez días hábiles, desde la fecha en que haya recibido un proyecto por parte del Poder Legislativo, para refutarlo por razones de constitucionalidad o conveniencia. Después de ese término, el Poder Ejecutivo no podrá vetar el proyecto; si interpone el veto a tiempo, debe devolverlo a la Asamblea con las observaciones pertinentes.<sup>143</sup>

Cuando el Poder Ejecutivo veta el proyecto de ley, el Presidente de la Asamblea lo enviará a la misma comisión que dictaminó el asunto, para que elabore un informe. Si el informe recomienda el resello, el Plenario aprobará o rechazará el proyecto en una sola sesión.<sup>144</sup> Si el informe de la comisión aprueba las reformas propuestas por el Ejecutivo, el proyecto se someterá a dos debates y la decisión final se regirá por lo que dispone el art. 127 de la Constitución; si, por el contrario, el dictamen no acepta las objeciones, ni recomienda el resello y lo aprueba el Plenario, se dará por cerrado el asunto.<sup>145</sup>

#### 5) La Revisión y la Apelación

El legislador tiene derecho a pedir la revisión de un proyecto de ley discutido y aprobado en primer o segundo debate.<sup>146</sup> La revisión es procedente por una sola vez y debe pedirse antes de la aprobación del acta respectiva en la sesión siguiente. Si la Asamblea acepta la revisión, el proyecto volverá al estado en que se encontraba antes de votarse. Las mociones de revisión se conocerán en el lugar que ocupaba el proyecto cuya revisión se solicita, y a más tardar después de la lectura de la correspondencia en el capítulo respectivo. Las mociones de revisión sobre proyectos de ley votados en segundo debate, y que no aparecerán más en el Orden del Día, pueden solicitarse

---

<sup>143</sup> Constitución Política de la República de Costa Rica, art. 126 y el Reglamento de la Asamblea Legislativa, art. 181.

<sup>144</sup> Reglamento de la Asamblea Legislativa, art. 182

<sup>145</sup> Ibid.

<sup>146</sup> Ibid., art. 2, inciso 9.

después de la votación o antes de aprobarse el acta respectiva en la sesión siguiente, y los diputados las conocerán después del capítulo de correspondencia.<sup>147</sup>

Cuando el Plenario conozca la revisión, el legislador que la hubiere solicitado podrá hacer uso de la palabra para referirse a ella por un plazo de quince minutos. Se otorgará únicamente un plazo igual a otro diputado, para manifestarse contra la revisión. Al concluir este trámite, se realizará la votación.<sup>148</sup>

Con respecto al recurso de apelación, el legislador tiene derecho a apelar las resoluciones del Presidente de la Asamblea; la apelación prosperará si la apoyan la mayoría los legisladores presentes. Tanto el apelante como el Presidente pueden hablar hasta media hora, antes de la votación.<sup>149</sup>

#### **D) Trámite en las Comisiones con Potestad Legislativa Plena**

Los proyectos dictaminados por una comisión permanente o los proyectos que hayan sido dispensados de trámites que, estén en la Agenda Parlamentaria, y no hayan sido aprobados en primer debate, podrán ser delegados a las Comisiones con Potestad Legislativa Plena. La moción que solicite la delegación de uno o de varios proyectos, deberá indicar a cuál Comisión con Potestad Legislativa se asignan.<sup>150</sup>

Las mociones delegatorias sólo serán admitidas cuando sean suscritas por: dos o más jefes de fracción que representen juntos por lo menos a treinta y ocho diputados; no menos de la mitad de los jefes de fracción; o al menos diez diputados de dos o más fracciones.<sup>151</sup> La moción necesita el voto favorable de dos terceras partes del total de los miembros, para ser aprobada. Este trámite implica que una mayoría simple no es suficiente, para imponerle a las fracciones minoritarias la delegación de un proyecto de

---

<sup>147</sup> Reglamento de la Asamblea Legislativa, art. 155.

<sup>148</sup> Ibid.

<sup>149</sup> Ibid., art. 156.

<sup>150</sup> Ibid., art. 160.

<sup>151</sup> Ibid.

ley a una Comisión con Potestad Legislativa Plena en la que, algunas minorías parlamentarias no tienen representantes.

### **1) Primer debate**

El primer debate comenzará con una explicación general del texto, por parte de los dictaminadores o, en su caso, de los proponentes del proyecto de ley dispensado. Para cada dictamen, los diputados firmantes podrán hablar hasta por un plazo que individualmente o, en conjunto, no supere los quince minutos; en el caso de los proponentes de un proyecto dispensado, no podrán hablar más de treinta minutos. Después de las explicaciones, se conocerán las mociones de fondo que buscan modificar el texto de un proyecto.<sup>152</sup>

La Comisión con Potestad Legislativa Plena podrá mediante moción de orden, designar por una sola vez, en cualquiera de los dos debates, una subcomisión para que informe sobre un proyecto de ley. El informe podrá recomendar que se corrijan vicios de procedimiento; que se aprueben, rechacen o modifiquen las mociones pendientes de votación o que se conozca un texto sustitutivo. La subcomisión deberá estar compuesta por tres, cinco o siete legisladores de todas las fracciones parlamentarias representadas en la Comisión. Una vez rendido el informe, el proyecto ocupará el lugar que tenía antes de aprobarse la moción para nombrar la subcomisión.<sup>153</sup>

Después de votadas todas las mociones de fondo, se abrirá la discusión general del asunto. Por moción de orden aprobada, al menos por trece legisladores, puede establecerse un debate reglado para la discusión de un proyecto que respete los principios de equidad en el uso de la palabra de todas las fracciones representadas en la Asamblea. Si hay un solo dictamen y fuere rechazado o se improbaren todos los que hubiere, el proyecto deberá ser archivado.<sup>154</sup>

---

<sup>152</sup> Reglamento de la Asamblea Legislativa, art. 162 y art. 163.

<sup>153</sup> Ibid., art. 171.

<sup>154</sup> Ibid., art. 164 y art. 174 inciso 2.

La Secretaría de la comisión debe remitir el proyecto aprobado en primer debate, a la Comisión de Redacción para que lo revise y, esta deberá devolverlo antes de que inicie el trámite de segundo debate. El texto será comunicado antes del segundo debate, a todos los legisladores que conforman la Asamblea Legislativa.<sup>155</sup>

## 2) Segundo debate

El segundo debate es una discusión general sobre el proyecto. La comisión podrá decidir, por una sola vez, que el asunto se retrotraiga a primer debate, si en la discusión en segundo debate se considera necesario modificar el fondo del texto. También, es posible retrotraer el proyecto a primer debate para corregir algún vicio de procedimiento. La discusión del segundo debate se suspenderá, si la moción de orden para retrotraerlo fuere aprobada, y el proyecto ocupará el primer lugar en el capítulo de primeros debates de la próxima sesión; sólo en esta sesión podrán presentarse mociones de fondo. Si el proyecto hubiera sido modificado, en la siguiente sesión se votará el proyecto en primer debate; de no haber sufrido modificación el texto, en la próxima sesión ocupará el primer lugar en el capítulo de segundos debates.<sup>156</sup>

Las mociones de forma se admitirán en cualquiera de los dos debates; después se remitirán a la Comisión de Redacción, que debe decidir si las incorpora o no al proyecto antes que sea votado en segundo debate.<sup>157</sup>

Una vez que se ha discutido el proyecto en segundo debate, será votado. Si fuere aprobado, lo firmarán el Presidente y el Secretario de la comisión, y se trasladará al Directorio de la Asamblea; si fuere rechazado, se archivará.<sup>158</sup>

---

<sup>155</sup> Reglamento de la Asamblea Legislativa, art. 164.

<sup>156</sup> Ibid., art. 166 y art. 167.

<sup>157</sup> Ibid., art. 170.

<sup>158</sup> Ibid., art. 168.

El veto interpuesto por el Poder Ejecutivo, contra un proyecto aprobado por una Comisión con Potestad Legislativa Plena, será del conocimiento del Plenario de la Asamblea Legislativa.<sup>159</sup>

### 3) Trámite de Avocación

Cualquier legislador puede presentar en el Plenario una moción para que este avoque el conocimiento de un proyecto que, se esté tramitando en una Comisión con Potestad Legislativa Plena.<sup>160</sup> Este procedimiento es muy importante para aquellas minorías parlamentarias pequeñas, que podrían no conocer de algún proyecto de ley por carecer de representación en una Comisión Legislativa Plena.

La avocación no podrá aplicarse a proyectos cuya votación, en segundo debate, estuviere firme, ni a proyectos archivados. La presentación de la moción no suspenderá ningún trámite en la comisión, excepto el de su votación definitiva.<sup>161</sup>

Este tipo de mociones se conocerán en el Capítulo de Régimen Interno. Los proponentes de la moción, podrán hablar en favor de su iniciativa hasta por un plazo que individualmente o en conjunto, no supere los cinco minutos. Otros legisladores podrán referirse en contra de la moción por un plazo igual. Para el conocimiento de estas mociones y de sus revisiones, se cuenta con un plazo máximo de veinte minutos, en cada sesión plenaria. Sin más trámite, las mociones se someterán a votación.<sup>162</sup> Los proyectos avocados se incorporarán en la sesión siguiente del Plenario, en el primer lugar del capítulo de primeros debates.<sup>163</sup>

---

<sup>159</sup> Reglamento de la Asamblea Legislativa, art. 183.

<sup>160</sup> Ibid., art. 175, inciso 1.

<sup>161</sup> Ibid.

<sup>162</sup> Ibid.

<sup>163</sup> Ibid. art. 176.

## **Sección II. Los plazos de votación, los procedimientos especiales y la participación de las minorías en los procedimientos legislativos**

Los diputados, en noviembre de 1999, incorporaron al Reglamento de la Asamblea Legislativa, el artículo 41 bis, llamado “Moción para fijar plazos de votación”, con ello pretendían establecer un procedimiento ágil y con términos más cortos para la discusión de ciertos proyectos de ley.

Las reglas básicas para aplicar este tipo de moción son las siguientes: a) La moción debe ser firmada por dos o más jefes de Fracción que, juntos representen al menos 38 diputados. b) La moción debe ser aprobada por 38 diputados, o sea, una mayoría calificada. c) No puede aplicarse el 41 bis a los proyectos de reforma constitucional, a la creación o aumento de impuestos, a la fijación de penas privativas de libertad y a los proyectos de aprobación de tratados públicos, convenios internacionales y concordatos. La limitación que se refiere a los impuestos, es únicamente para la creación de nuevos impuestos o el aumento de los existentes, por lo que el art. 41 bis, sería aplicable a la reducción o eliminación de los impuestos existentes; además, debe tomarse en cuenta la diferencia que hace el artículo 4 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, entre los conceptos de impuestos, tasas y contribuciones especiales, razón por la que, dicha restricción se circunscribe únicamente a los primeros.

Este mecanismo pone plazos a la discusión de los proyectos, tanto en Comisión como en el Plenario, y disminuye el uso de la palabra por el fondo en el Pleno, de 30 a 20 minutos. Reduce, también, la posibilidad de los diputados de presentar varias mociones sobre un mismo artículo, con algunas excepciones.

El 19 de enero del año 2007, la diputada Mayi Antillón Guerrero, ex-jefa de fracción del Partido Liberación Nacional, presentó a la corriente legislativa la “Reforma Parcial del Artículo 41 bis del Reglamento de la Asamblea Legislativa”, bajo el expediente 16 521. Mediante acuerdo 6340, varias fueron las modificaciones que se le incorporaron al artículo 41 bis que regula la “Moción para fijar plazos de votación”:

a) Se eliminó la prohibición de aplicar el art. 41 bis a los proyectos de aprobación de tratados internacionales; de modo que, podría aplicarse este procedimiento abreviado a cualquier tratado de libre comercio y a otros instrumentos de negociación internacional, siempre y cuando no se trate de los tratados y convenios contemplados en el artículo 7, párrafo 2.º, de la Constitución Política que cuentan con un procedimiento agravado pautado por la propia norma fundamental.<sup>164</sup>

b) El plazo para discutir las mociones que sean presentadas en el Plenario Legislativo, y que son remitidas a conocimiento y votación a la Comisión Dictaminadora, disminuyó de 15 a 5 minutos.

c) El plazo para referirse a las mociones de revisión que se presenten contra la votación de las mociones de fondo en la comisión, disminuyó de 15 a 2 minutos, para el proponente como para quienes se oponen.

d) El plazo en el Plenario para referirse a la revisión de la votación sobre las mociones de reiteración, que son aquellas mociones de fondo rechazadas en la comisión, fue eliminado. El plazo es de 15 minutos en el trámite legislativo ordinario.

El proyecto que se someta a este procedimiento ocupará el primer lugar de la agenda del Plenario y de la comisión hasta su votación final; además, no se le puede aplicar a otro proyecto, si la comisión que tuviera que dictaminarlo, está tramitando otra iniciativa con el art. 41 bis.

La Sala Constitucional evacuó una consulta facultativa de constitucionalidad mediante la resolución 2007-9699, en relación con el procedimiento seguido para la aprobación del acuerdo legislativo, que reformaba, parcialmente, el artículo 41 bis del

---

<sup>164</sup> Ver la resolución de la Sala Constitucional, N.º 2901 de 17 H. 30 de 28 de febrero de. 2007. Consulta facultativa de constitucionalidad interpuesta por varios diputados, respecto del proyecto de acuerdo legislativo para la “Reforma parcial del artículo 41 bis del Reglamento de la Asamblea Legislativa”, expediente legislativo N.º 16 521.

Reglamento legislativo; en la que una mayoría de los magistrados, estimaron que no hubo vicios de procedimiento.

La entrada en vigencia de la reforma al 41 bis del Reglamento legislativo, provocó las críticas de algunas fracciones minoritarias de oposición que consideraron no sólo que la reforma era insuficiente para agilizar la labor legislativa, sino que podía lesionar los derechos de las minorías parlamentarias. Las críticas fueron más severas, cuando el Presidente de la Asamblea Legislativa, Francisco Antonio Pacheco Fernández, tuvo que dictar las resoluciones interpretativas 2007-2L-005 y 2007-2L-008, para que la “vía rápida” fuera aplicable.

La presidencia de la Asamblea dictó el 25 de julio del 2007, la resolución 2007-2L-005 que fue la primera en llenar los vacíos normativos del procedimiento establecido en el artículo 41 bis del Reglamento, para que este se pudiera aplicar al proyecto de ley N.º 16 327, conocido como: “Ley de Protección a las Obtenciones Vegetales”. Dicha resolución pretendía aclarar diversas dudas sobre la utilización de la “vía rápida”.

En primer lugar, el Presidente de la Asamblea dispuso cómo debe tramitarse la explicación del proyecto en el Plenario, antes de iniciar el primer debate; además, aclaró cuando empieza a correr el término de 22 sesiones para votar el proyecto. La resolución establece también: cuándo deben presentarse las mociones de fondo, cómo deben comunicarse las mociones presentadas a los diputados y qué ocurre con las mociones aprobadas, que se han remitido a la comisión dictaminadora.

La resolución mencionada dispone en relación con el trámite de las mociones de fondo: las sesiones en que se conocerán las mociones dentro de la comisión, la suspensión del conocimiento del proyecto en el Plenario, los informes que debe rendir la comisión sobre las mociones de fondo que conozca, el lugar que ocupará el proyecto en el orden del día, mientras se conocen las mociones de fondo dentro de la comisión; así como el procedimiento que se le dará a las mociones de fondo para modificar un proyecto dispensado de trámites.



Además, el Presidente de la Asamblea, mediante dicha resolución, interpretó el trámite del art. 41 bis, para la presentación y la admisión de las mociones de reiteración, y el procedimiento para referirse a éstas.

Por último, la resolución 2007-2L-005 del Presidente de la Asamblea, dispone cómo deben contabilizarse las sesiones de discusión por el fondo y el uso de la palabra dentro de esta discusión. Por otra parte, establece cuándo procede la posposición del proyecto de ley y recalca el lugar privilegiado del asunto que se tramita por la vía del artículo 41 bis.

En el caso de la resolución 2007-2L-008, esta vino a modificar, en su parte dispositiva, la resolución anterior. En esta ocasión, la presidencia de la Asamblea consideró que: “El uso de la palabra en el Plenario para discutir mociones de fondo y reiteración, de conformidad con las reglas ordinarias y con plenos derechos de participación no se modifica, sino una vez transcurrido un plazo de veintidós sesiones de discusión efectiva en ese órgano legislativo. Transcurrido ese plazo, se restringe el uso de la palabra a diez minutos, cinco para manifestarse a favor y cinco en contra.”<sup>165</sup>

Por otro lado, el Presidente de la Asamblea estimó con respecto al procedimiento del 41 bis que: “La Comisión que conoce las mociones de fondo remitidas por el Plenario deberá conocerlas y votarlas en un plazo que resulta ser analógicamente similar al de presentación de mociones, es decir, cuatro sesiones. En la última de esas sesiones, la Comisión deberá dedicarse desde su inicio a votar las mociones sin discusión alguna.”<sup>166</sup> En otras palabras, se aplica, analógicamente, el principio estipulado en el inciso d) del art. 41 bis del Reglamento legislativo.

---

<sup>165</sup> Acta de la Asamblea Legislativa de Costa Rica, Sesión Plenaria N.º 079 de jueves 18 de octubre del 2007. Resolución de la Presidencia N.º 2007-2L-008.

<sup>166</sup> Ibid.

Este procedimiento especial no regula el derecho de los dictaminadores o proponentes de explicar la iniciativa antes de iniciar el primer debate. Por este motivo, la resolución en mención dispone que la tramitación en el Plenario se iniciará con una explicación general del texto, de conformidad con lo que establece el artículo 132 del Reglamento. Además, la Presidencia de la Asamblea resolvió que el término de veintidós sesiones para votar un proyecto, al que se le ha aplicado este trámite especial (inciso e, del artículo 41 Bis), se contabilizará a partir de la sesión en la que el Plenario inició su conocimiento, en el trámite de primer debate. En caso de que el proyecto esté dispensado de todos los trámites, el plazo se contabilizará a partir de la sesión que, efectivamente, inició su conocimiento.

La resolución 2007-2L-008 dispuso que desde la primera sesión, en la que se entra en conocimiento del proyecto de ley, corre el plazo de las cuatro sesiones para la presentación de mociones de fondo en el Plenario y que, si por algún motivo se reciben mociones de fondo por parte de la Secretaría del Directorio con anterioridad a este plazo, se tendrán por presentadas en la primera sesión. La Presidencia automáticamente dará a conocer al Plenario la presentación de las mociones de fondo, en razón de lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 137 del Reglamento legislativo.

El Presidente de la Asamblea, mediante dicha resolución, estipuló cinco pautas para el trámite de las mociones de fondo de proyectos dictaminados. En primer lugar, decidió que el plazo para la presentación de mociones de fondo, correrá ininterrumpidamente desde el inicio del conocimiento del proyecto en el Plenario hasta la cuarta sesión, plazo dentro del cual no se iniciará la discusión del expediente; una vez que la Comisión entregue el informe de mociones de fondo al Plenario, continuará contabilizándose el plazo de veintidós sesiones.

En segundo lugar, resolvió que al término del último día para la presentación de las mociones de fondo en el Plenario, la Presidencia emitirá resolución sobre su admisibilidad y, posteriormente, enviará el expediente a la Comisión Dictaminadora; esta comisión contará a partir del día hábil siguiente a la recepción del proyecto, con un

plazo de cuatro sesiones para conocer, votar las mociones y rendir el informe respectivo al Plenario. En tercer lugar, dispuso que si llegada la última sesión, la Comisión no ha finalizado el conocimiento y votación de la totalidad de las mociones de fondo admitidas por la Presidencia del Plenario, esta las dará por discutidas y procederá a someter a votación cada una de ellas, con base en el inciso d) del artículo 41 bis del Reglamento legislativo.

Además, la resolución establece que la Comisión Dictaminadora tramitará las mociones de fondo de conformidad con las reglas establecidas en el subinciso ii) del inciso e) del artículo 41 bis, y remitirá al Plenario un único informe sobre tales mociones. Por último, se aplicó el principio establecido en el artículo 137 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, en el sentido de que la Comisión tendrá por alterado el orden del día, y el proyecto de ley quedará en primer lugar. En el caso de los proyectos dispensados de trámites, el conocimiento de las mociones se realizará directamente en el Plenario; en este caso, para el uso de la palabra se aplicará lo que establecen los artículos 135 y 155 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, tal y como lo establece el subinciso ii) del inciso e) del artículo 41 bis.

Por otro parte, la Presidencia de la Asamblea Legislativa se encargará de verificar que las mociones cumplan con lo aquí señalado y, en caso de que no cumplan con ello, serán calificadas como inadmisibles. Sin embargo, el legislador que se sienta afectado, podrá apelar dicha decisión, de conformidad con las reglas establecidas en el artículo 156 del Reglamento.

La resolución 2007-2L-008 interpretó también el procedimiento para las mociones de reiteración. Una vez leído el informe de mociones de fondo en el Plenario, los legisladores podrán presentar mociones de reiteración, para lo que se aplicará lo dispuesto en el artículo 138 del Reglamento de la Asamblea Legislativa. Además, para su admisibilidad, las mociones de reiteración deben cumplir con el requisito de admisión dispuesto en el subinciso iii), del inciso e), del artículo 41 bis del Reglamento. Respecto del uso de la palabra en este tipo de mociones, la resolución estipuló que, al

ser las mociones de reiteración, mociones de orden, se aplica el plazo de cinco minutos para su defensa a tenor de lo que dispone el artículo 153 del Reglamento de la Asamblea Legislativa. De resultar una moción de reiteración aprobada, se pasará a conocer la moción de fondo reiterada de conformidad con las reglas de los artículos 135 y 155 del Reglamento.

Por último, el conocimiento de las mociones vencido el plazo de veintidós sesiones, se sujetará a lo establecido en el inciso e) del artículo 41 bis del Reglamento legislativo; en este caso, no existirá el derecho de la moción de revisión. Además, la resolución comentada aclara que, en los casos que no hayan normas concretas para la aplicación de una regla específica en el trámite del 41 bis, se aplicará lo dispuesto en dicha resolución y, en su defecto, las reglas generales del Reglamento de la Asamblea Legislativa, es decir, se aplicarán, entre otros, los artículos 108, 135, 153, 154, 155 y 156 del Reglamento.

Estas resoluciones, según el Presidente de la Asamblea, se fundamentan en los principios de razonabilidad y proporcionalidad, para interpretar cuáles son las normas del procedimiento legislativo ordinario, que pueden integrar los vacíos existentes en el procedimiento del 41 bis. El Presidente Pacheco Fernández considera que las interpretaciones desde la óptica del juicio de razonabilidad son necesarias, puesto que no podría de otra forma aplicarse el procedimiento en el Plenario. Además, según el Presidente de la Asamblea, las interpretaciones al procedimiento del artículo 41 bis, “...ofrecen medios idóneos, en el tanto que, si bien parte del respeto de la finalidad de este procedimiento especial (sea, la existencia de término), a la vez, dentro de la excepcionalidad que el trámite implica, se respetan las normas reglamentarias existentes, los principios constitucionales y parlamentarios, y la jurisprudencia constitucional aplicables, así como los derechos de los legisladores.”<sup>167</sup>

---

<sup>167</sup> Acta de la Asamblea Legislativa de Costa Rica, sesión plenaria N.º 041 de miércoles 25 de julio de 2007, resolución de la Presidencia N.º 2007-2L-005.

Con respecto a las resoluciones del Presidente de la Asamblea Legislativa para implementar el artículo 41 bis del Reglamento, las críticas de la oposición parlamentaria no hicieron esperarse. El diputado José Merino del Río<sup>168</sup> del partido Frente Amplio, argumenta que la resolución del Presidente del Parlamento es arbitraria, ya que reforma de hecho el Reglamento de la Asamblea, al ir más allá de lo que plantea el artículo 41 bis, y que limita todavía más el derecho de enmienda de los diputados como, por ejemplo, la restricción al trámite de mociones vía 137.

El multipartidismo parlamentario ha provocado la aprobación de reformas parciales al Reglamento legislativo, como la del artículo 41 bis, con el objetivo de hacer más eficiente el procedimiento parlamentario; sin embargo, estas modificaciones se han hecho incorrectamente, o no han sido suficientes para adecuar los trámites legislativos a la nueva realidad política del país. Por este motivo, los presidentes del Directorio Legislativo, han tenido que acudir a instrumentos como las resoluciones que les permitan orientar el debate legislativo, con miras a aprobar aquella legislación importante para el país. No obstante, algunos especialistas en Derecho Parlamentario opinan que “...en lugar de tener que acudir a las interpretaciones presidenciales, lo que procede es abocarse al estudio y análisis de un nuevo Reglamento Legislativo, que contemple la realidad política nacional y la coyuntura del traslado de un bipartidismo a un multipartidismo.”<sup>169</sup>

Las interpretaciones de los procedimientos parlamentarios, por parte del Presidente de la Asamblea, son impuestas sobre las demás posibles lecturas que puedan hacer los otros cincuenta y seis diputados; sin embargo, esto no implica que se permitan los abusos o extralimitaciones, de manera que, el diputado presidente debe ser cuidadoso de aplicar criterios jurídicos armónicos con las disposiciones ya existentes. El contenido de las resoluciones presidenciales debe sujetarse a las normas constitucionales y

---

<sup>168</sup> Acta de la Asamblea Legislativa de Costa Rica, sesión plenaria N.º 079 de jueves 18 de octubre del 2007.

<sup>169</sup> Conejo Trejos, J. B. y Hernández Hernández, Á. (2005). “Las Resoluciones de la Presidencia de la Asamblea Legislativa de Costa Rica”. Revista Parlamentaria. 13 (3): p. 217, diciembre.

reglamentarias, o sea, no puede exceder lo contenido en éstas, sino que su fin es desarrollarlas o implementarlas para darle continuidad a lo ya establecido.

Es preciso destacar que las resoluciones dictadas por la presidencia de la Asamblea, deben ser plasmadas en forma escrita, por razones de seguridad jurídica y para efectos de su control interno y externo en la jurisdicción constitucional. El control interno es el que ejercen los mismos legisladores con los recursos de apelación y de reiteración; en otras palabras, si se interpone uno de estos recursos, los mismos diputados pueden avalar o no la resolución que toma el Presidente. Además, si algunos legisladores consideran que la presidencia de la Asamblea o el Plenario están actuando contra el Reglamento, el texto de la Constitución o ciertos principios constitucionales, pueden recurrir a la Sala Constitucional por medio del recurso de amparo (contra acuerdos o resoluciones), o la consulta facultativa (en relación con proyectos de ley).

En todo caso, la costumbre parlamentaria ha permitido que el Presidente actúe como un hermeneuta legislativo, para que resuelva ante ciertos vacíos normativos de la Constitución Política y del Reglamento legislativo; si en el pasado no se hubiesen utilizado las resoluciones interpretativas, esto implicaría tener una Asamblea Legislativa menos eficiente.

Un grupo de treinta y ocho diputados del periodo constitucional 2006-2010, buscaron desde la aprobación de la reforma al 41 bis, la aplicación de la “vía rápida” a algunos proyectos de ley de la agenda de implementación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos de América.

Por otro lado, algunas minorías parlamentarias de oposición criticaban que, lo único que se perseguía con la reforma al Reglamento era la aplicación de la “vía rápida” al Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de América y la agenda de implementación. Las fracciones minoritarias objetaron que el estatuto legislativo, vigente desde 1999, prohibía taxativamente la aplicación del procedimiento abreviado a los tratados internacionales y que, la verdadera razón por la que se planteó la reforma al

Reglamento, no era mejorar el funcionamiento de la Asamblea, sino cambiar a mitad de la discusión del TLC, las reglas de un procedimiento democrático para la aprobación de las leyes. De este modo, se redujo el tiempo de discusión, acortando el uso de la palabra a los diputados y se eliminaron los recursos jurídicos vigentes para restringir la discusión del TLC. Los dirigentes de esos partidos de oposición, calificaron esta pretensión de reformar las normas con un fin específico, como una derogación singular, y, por lo tanto, ilegal, ya que, buscaba beneficiarse intereses circunstanciales, de quienes ostentaban la mayoría en aquel momento, en perjuicio de las minorías parlamentarias.

Por su parte, algunos analistas opinan que los cambios casuísticos al Reglamento de la Asamblea, demuestra la urgencia de hacerle una reforma general y profunda; sin embargo, se ha optado por los “parches” o las reformas parciales, como el artículo 41 bis, antes que impulsar una reforma general del Reglamento que lo modernice y establezca con claridad los derechos y deberes, así como las obligaciones y recursos, de fracciones y diputados.

Rodolfo Cerdas<sup>170</sup> considera que es erróneo apoyar esas maniobras por quienes ostentan circunstancialmente una mayoría parlamentaria, en lugar de, exigir reformas funcionales, democráticas, flexibles y, sobre todo, permanentes que, posibiliten un debate útil y satisfactorio y eliminen, el filibusterismo, como recurso torpe y dañino en el uso de la palabra y en la presentación de mociones, que sólo desprestigia e impide la toma de decisiones.

El 8 de marzo del 2005 se aprobó la reforma del artículo 208 bis,<sup>171</sup> según el cual 38 diputados (mayoría calificada), pueden dar un tratamiento especial y expedito a determinados proyectos de ley. Dice el artículo 280 bis del Reglamento: “Mediante moción de orden, aprobada por dos tercios de sus votos, la Asamblea Legislativa podrá establecer procedimientos especiales para tramitar reformas a su Reglamento y proyectos de ley cuya aprobación requiera mayoría absoluta, exceptuando contratos

---

<sup>170</sup> La Nación (periódico), domingo 16 de diciembre del 2007, sección Opinión.

<sup>171</sup> Acta de la Asamblea Legislativa de Costa Rica, sesión plenaria N.º 142 del 8 de marzo de. 2005.

administrativos, los relacionados con la venta de activos del Estado o apertura de sus monopolios y los tratados y convenios internacionales, sin importar la votación requerida para su aprobación. Todo procedimiento especial deberá respetar el principio democrático y salvaguardar el derecho de enmienda”.

La reforma del artículo 208 bis, tramitada en el expediente legislativo 15746 “Adición de un artículo 208 bis al Reglamento de la Asamblea Legislativa”, fue consultada a la Sala Constitucional. Esta señaló en el considerando V de la sentencia 2005-398, que la reforma resultaba, sustancialmente, conforme con el derecho de la Constitución, por cuanto respeta el principio democrático y de participación política y libre de las minorías parlamentarias. La Sala en aquella ocasión indicó que “... debe disponerse o entenderse que la moción que reforma el reglamento, al establecer un procedimiento especial, debe indicar de forma suficientemente explícita, clara y precisa las diversas fases en la sustanciación de este iter especial, de modo que como se requiere de las dos terceras partes del total de los miembros de la Asamblea Legislativa, en su determinación, también, se respeten los principios democráticos y de participación política y libre de las minorías.”

Esta reforma al Reglamento de la Asamblea Legislativa tuvo como contexto político, el debate entre el Ejecutivo y algunos grupos minoritarios como el Movimiento Libertario, con respecto al Plan Fiscal que se tramitaba en aquél entonces en el Parlamento. Un grupo de diputados de la anterior Asamblea Legislativa, insistió en darle trámite al plan fiscal por medio de un procedimiento especial, para evitar los procedimientos ordinarios establecidos para la aprobación de las leyes.

En el acta de la sesión plenaria N.º 14, el día 23 de mayo de 2005, luego de una amplia discusión, se aprobó la primera moción de orden para que se aplicara el artículo 208 bis al expediente N.º 15 516 “Ley de Pacto Fiscal y Reforma Fiscal Estructural”.

En relación con el procedimiento que recibió el plan fiscal, resulta importante recordar, lo que resolvió la Sala Constitucional, mediante la sentencia N.º 3671 de mayo



del 2006; sin embargo, más adelante, en la Sección III de este capítulo, se ahondará sobre la aplicación del principio democrático en los procedimientos legislativos y la jurisprudencia constitucional.

En esta sentencia, la Sala Constitucional dispuso que los procedimientos especiales aplicados por una mayoría de diputados a la aprobación del Plan Fiscal, contravenían la letra y “el espíritu” del art. 208 bis y de la Constitución Política, en especial, contra el principio democrático y el de soberanía popular. La Sala explicó en el considerando VI, que la función deliberativa para la adopción de decisiones de naturaleza política o legislativa del Parlamento, no debe reducirse, limitarse o constreñirse, pues es ahí donde coexisten y dialogan fuerzas políticas representantes, de distintos sectores que integran la sociedad.

En este sentido, la Sala al igual que los partidos minoritarios de oposición, defendió la tesis de que el Ejecutivo y la fracción mayoritaria del oficialismo, deben tomar en cuenta el fundamento jurídico-sociológico que subyace en la institución parlamentaria; en otras palabras, “la soberanía popular”, en toda su plenitud y heterogeneidad, depositada en este órgano estatal.

Además, la Sala razonó que la forma en que se aplicó el 208 bis del Reglamento a dicha reforma tributaria, fue contraria al principio democrático que, debe permear toda la actividad del Parlamento. Algunas fracciones minoritarias de oposición alegaron que, las violaciones del procedimiento contrarias al principio democrático, implican infracciones sustanciales al trámite legislativo. Del mismo modo, estas fracciones minoritarias cuestionaron que los trámites legislativos acelerados o impetuosos impiden una racionalidad reposada, de calidad y reflexión, para lo que es necesario poder expresar opiniones, contraponer estrategias y proponer opciones.

En este sentido, la Sala agregó la necesidad de que “... la Asamblea Legislativa cumpla su cometido como punto de encuentro de las diversas expresiones e intereses de los habitantes del país, cada uno de sus representantes democráticamente electos debe

contar con posibilidades efectivas de manifestar sus opiniones, defender sus planteamientos e intentar convencer al colegio acerca de la pertinencia de sus posiciones. Lo anterior debe suceder, además, en un clima de publicidad”. No obstante, los diputados del periodo constitucional 2002-2006, decidieron, en la última legislatura, antes que terminara su mandato, aplicar el artículo 208 bis al proyecto de “Reforma al Impuesto sobre la Renta” y eximirlo del trámite de publicación, a pesar de lo que la Sala ha dispuesto en su jurisprudencia.

Los trámites especiales que establece el art. 208 bis son de naturaleza excepcional, atípicos y, por lo tanto, de aplicación restringida. Pueden contemplar plazos más cortos para la discusión, limitar la participación de las minorías y la presentación de mociones; además, permiten fijar un plazo perentorio de votación. Por estas razones, aquellos dirigentes políticos y expertos que miran con recelo esta normativa, opinan que esta vía no debe aplicarse de forma generalizada; sólo debe usarse para proyectos de carácter más sencillo, rutinario, sobre los cuales no se prevea mayor discusión. Consideran que debería excluir asuntos de gran envergadura, como tratados internacionales, venta de activos (privatización) y los que, por su complejidad, requieran una discusión amplia, con participación de todos los sectores.

Federico Malavassi, ex-diputado de la fracción minoritaria del Movimiento Libertario en el periodo 2002-2006, y uno de los principales opositores al art. 208 bis opinaba que, “...se convirtió en un imperativo del bipartidismo impulsar y aprobar una reforma al Reglamento de la Asamblea Legislativa que rompiera el principio de su inderogabilidad singular.”<sup>172</sup> Este principio es utilizado, principalmente, en el Derecho Administrativo; si bien la norma puede ser derogada, esto es posible solo de manera general y nunca haciendo diferencia entre las personas y situaciones, o sea, la certeza y la seguridad jurídica son garantizadas por dicho principio.

---

<sup>172</sup> Malavassi, Federico. (2005). “El 208 bis o de la derogatoria del Reglamento, impropias reglas del juego.”. *Revista Parlamentaria*.13 (1): p. 58, abril.

Malavassi criticó que para conseguir la reforma se produjo un acuerdo multipartidista que se ejecutó contra los principios básicos del orden constitucional y en colusión con la Sala Constitucional. Además, el ex-diputado opina que en los órganos colegiados lo determinante no es el voto, sino el procedimiento para que las personas que integran el cuerpo plural puedan reflexionar o decidir en grupo; este dirigente político argumenta que “...la determinación de decisiones en el Estado no es intuitiva ni efecto de la revelación; es un proceso racional de convencimiento, discusión y procedimientos que garanticen la publicidad, la posibilidad de oposición y un trámite que permita que fluyan puntos de vista y enmiendas, objeciones y desvíos, exposición de razones y descontentos, cobro de incumplimientos e invocación de errores.”<sup>173</sup>

A pesar del apoyo multipartidista con que contó este acuerdo legislativo, la creación del artículo 208 bis fue criticada por algunas fracciones minoritarias, del mismo modo que fue cuestionada por algunos estudiosos de la realidad política costarricense como un riesgo para la democracia parlamentaria.<sup>174</sup> Algunos sectores económicos y medios de comunicación, solicitaron al Gobierno de la República y a las distintas fracciones parlamentarias desechar esos procedimientos especiales para la aprobación de proyectos, vinculados a materias tan delicadas como la tributaria o la penal.

### **Sección III. El derecho de participación de las fracciones minoritarias en los procedimientos parlamentarios y la jurisprudencia de la Sala Constitucional**

En el año 1989, la reforma de los artículos 10, 48, 105 y 128 de la Constitución Política y la promulgación de la Ley de la Jurisdicción Constitucional permitieron la instauración de la Sala Constitucional como el órgano central del sistema de control constitucional.

---

<sup>173</sup> MALAVASSI (Federico), *op. cit.*, p. 58.

<sup>174</sup> Jorge Guardia, Gonzalo Fajardo, Juan José Sobrado, Violeta Pino, Israel Hernández y Mario Avilés. Tramitación Acelerada del Plan Fiscal. *La Nación*, (periódico), domingo 18 de junio de 2006.

Entre las competencias de este órgano jurisdiccional, se encuentra el conocimiento de las consultas legislativas de constitucionalidad. Este tipo de consulta puede ser preceptiva o facultativa. La consulta preceptiva es obligatoria, ya que la Ley de la Jurisdicción Constitucional establece taxativamente en que casos el Directorio de la Asamblea Legislativa debe formular la consulta de constitucionalidad. Por otra parte, la consulta facultativa no es obligatoria y puede ser planteada por diez diputados para los siguientes casos: a) leyes ordinarias, b) la aprobación legislativa de actos o contratos administrativos y c) reformas del Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa.

Además de la Constitución, el objeto de la justicia constitucional abarca, otras normas escritas que se ubican en el mismo nivel de la Carta Magna, como parámetros para el control de constitucionalidad. Esas normas son el derecho internacional o comunitario vigente en el país, el Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa y la legislación común, cuando esta garantiza derechos fundamentales.

Con respecto al Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa, el artículo 73, inciso c) de la Ley de la Jurisdicción Constitucional establece que: “Artículo 73.- Cabrá la acción de inconstitucionalidad: a) (...). b) (...). c) Cuando en la formación de las leyes o acuerdos legislativos se viole algún requisito o trámite sustancial previsto en la Constitución o, en su caso, establecido en el Reglamento de la Asamblea Legislativa”.

En este sentido, según Rubén Hernández Valle<sup>175</sup>, queda claro que la trasgresión a los procedimientos legislativos estipulados en el Reglamento Interno de la Asamblea es un ejercicio anormal de la función legislativa y del Estado de derecho.

Desde el año 1989, la Sala Constitucional ejerce el control constitucional en el Estado costarricense y su jurisprudencia ha reubicado a la Constitución Política en lo más alto de la jerarquía de las fuentes normativas. Además, durante casi veinte años ese órgano jurisdiccional se ha desempeñado también en una dimensión política como muy bien lo

---

<sup>175</sup> HERNÁNDEZ VALLE, Rubén citado por Solís Fallas Alex (2000). La dimensión política de la justicia constitucional. San José, Costa Rica: Impresión Gráfica del Este, p. 132.

ha explicado el constitucionalista Alex Solís Fallas<sup>176</sup>. Para este autor, tres son los elementos que configuran el carácter político de la Sala Constitucional: su composición, su condición de órgano constitucional y sus amplios poderes.

Los siete magistrados propietarios y doce suplentes que componen la Sala Constitucional son electos por un órgano eminentemente político, como lo es la Asamblea Legislativa. Para la elección de un magistrado de esta Sala se requiere de una votación calificada de dos terceras partes del total de diputados del Parlamento. Este mecanismo de elección constitucional refleja la importancia política de la jurisdicción constitucional y requiere de un consenso político entre distintas fracciones parlamentarias para la elección de sus magistrados.

La Sala es un órgano constitucional al igual que los tres poderes del Estado y sus resoluciones de carácter vinculante pueden imponerse erga omnes, incluyendo a la Asamblea Legislativa en aquellos casos que señalan vicios en los procedimientos legislativos. El órgano encargado de la jurisdicción constitucional se instituye como el poder e intérprete supremo de la Constitución Política, razón por la cual “la Sala Constitucional conduce no sólo la vida jurídica, sino también la vida política del Estado, sometiendo a la fuerza de sus decisiones, a cualquier clase de poder político, a todas las normas y a todos los actos sujetos al derecho público”<sup>177</sup>.

Por otra parte, los jueces de la Sala Constitucional tienen un amplio poder de interpretar el Derecho de la Constitución, el que en ocasiones es ambiguo, impreciso e indeterminado, además de contener normas programáticas.

El Derecho de la Constitución se caracteriza por regular relaciones y conflictos sociales por medio de normas con un sustrato político. Triepel citado por García de Enterría explica que “conceptos como Estado de Derecho, Estado social, libertad, igualdad, dignidad humana, etc. no pueden interpretarse sin recurrir a la ideas o

---

<sup>176</sup> SOLIS FALLAS (Alex), La dimensión política de la justicia constitucional, op. cit., p. 132

<sup>177</sup> Ibid., p. 262.

convicciones sociales y políticas de la comunidad”<sup>178</sup>. Esta rama del Derecho está integrada no sólo por normas en sentido estricto, sino que también por un componente axiológico que enmarca y complementa al resto del ordenamiento jurídico, tal es el caso del principio democrático que, tiene un estrecho vínculo con el derecho de participación de las minorías parlamentarias y que, ha sido desarrollado en resoluciones de la Sala Constitucional, algunas de las cuales serán analizadas más adelante.

La Sala Constitucional interviene constantemente en conflictos políticos, en los que tiene que equilibrar la balanza entre la autoridad o el poder político y las libertades y derechos fundamentales. Además, la jurisdicción constitucional tiene entre sus competencias resolver los conflictos entre los distintos poderes del Estado.

Otro aspecto a recalcar es la parcialidad política de cualquier juez del Poder Judicial, y en este sentido los magistrados de la Sala Constitucional no son la excepción; como muy bien lo explica don Alex Solís: “(...) en la práctica, las preferencias políticas, económicas, sociales y culturales de los jueces, necesariamente influyen en el modo como el Tribunal Constitucional interpreta el derecho de la Constitución”<sup>179</sup>. Por otro lado, los magistrados de este órgano jurisdiccional valoran o juzgan con criterios políticos las consecuencias de sus resoluciones en el ámbito político, económico y social del país, lo cual significa la escogencia entre varias posibilidades u opciones para dictar una sentencia, siempre dentro del marco del Derecho de la Constitución.

Entre las repercusiones de la Sala Constitucional, en el contexto político nacional, se encuentra la protección de las minorías parlamentarias. Este órgano jurisdiccional es el encargado de controlar decisiones políticas y legislativas que, cuentan con la aprobación de una mayoría en el Parlamento.

---

<sup>178</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo citado por SOLIS FALLAS (Alex), La dimensión política de la justicia constitucional, op. cit., p. 265.

<sup>179</sup> Ibid., p. 274.

En las sociedades organizadas democráticamente las mayorías deciden; sin embargo, estas tienen que respetar el ordenamiento jurídico y los derechos que en este se estipulan a favor de los grupos minoritarios de oposición.

El concepto de mayorías no solo abarca el partido mayoritario en el Parlamento, como bien lo señala Alex Solís Fallas: “sino también las que se conforman, coyunturalmente, alrededor de determinados intereses y como consecuencia de negociaciones entre el partido mayoritario y la oposición o entre éstos y los grupos de poder, que existen en el seno de la sociedad.”<sup>180</sup>

Las fracciones minoritarias de oposición necesitan además de procedimientos legislativos adecuados para hacer valer sus intereses y derechos, la garantía de que las decisiones y actuaciones de los partidos mayoritarios o coaliciones parlamentarias de mayoría, se ajustan al Derecho de la Constitución. Esta protección en el Derecho Constitucional costarricense se consolida por medio de la jurisdicción constitucional y los controles constitucionales “a priori”; por ejemplo, la consulta facultativa. Además, por la vía de la acción de inconstitucionalidad, la Sala Constitucional ha declarado leyes inconstitucionales, porque ha detectado vicios en los procedimientos establecidos en la Carta Magna y en el Reglamento de la Asamblea.

Nuestra Constitución Política establece en su artículo 1 que “... Costa Rica es una República democrática, libre e independiente”. La Sala Constitucional, en reiteradas sentencias, ha desarrollado la repercusión del carácter democrático indicado en el artículo 1 de la Constitución, en el funcionamiento del Poder Legislativo; así por ejemplo, la sentencia 990-92 señala que:

“La positivización del principio democrático en el artículo 1 de la Constitución, constituye uno de los pilares, el núcleo vale decir, en que se asienta nuestro sistema republicano y ese carácter de valor supremo del Estado Constitucional de Derecho, debe tener eficacia directa sobre el resto de fuentes del ordenamiento jurídico

---

<sup>180</sup> SOLÍS FALLAS, Alex. La dimensión política de la justicia constitucional, op. cit., p. 302.

infraconstitucional y, obviamente, sobre el Reglamento, de donde se sigue que la potestad del Parlamento para dictar las normas de su propio gobierno interno (interna corporis), no solo está prevista por la Constitución Política en su artículo 121, inciso 22, sino que es circunstancial al sistema democrático y específica de la Asamblea Legislativa como poder constitucional, a tenor del Título IX de la Carta Fundamental y, en consecuencia, ignorar o alterar esa potestad constituiría una violación grave a la organización democrática que rige al país.”

El Parlamento es el foro en el que están representadas diversas fuerzas políticas y su orden interno debe ofrecer un ambiente apto para la discusión y la negociación, que garantice el acceso y la participación de las fracciones minoritarias, porque ellas representan también intereses de la sociedad civil. En ese sentido, ha dicho la Sala Constitucional en su sentencia 3220-00 que:

“No cabe duda a la Sala que el Reglamento de la Asamblea Legislativa, mediante la determinación de periodos de intervención de los diputados, tanto en el Plenario como en las Comisiones, potencia una más amplia participación de todos los sectores en el debate parlamentario y, además, cuando se ocupa de la participación proporcional de las minorías, no hace otra cosa, más que desarrollar lo que la Constitución Política garantiza en torno a los grupos cuantitativamente menores, también representados en su seno.”

El Principio Democrático<sup>181</sup> ha sido relacionado con la existencia de una serie de características o requisitos que son sus manifestaciones en la dinámica de los procedimientos parlamentarios.

Algunas de esas manifestaciones del principio democrático en el ámbito legislativo son: el diálogo, la negociación y el consenso. La consolidación de la democracia

---

<sup>181</sup> Ver en igual sentido, Araya Quesada, Rebeca. (2003). La aplicación del principio democrático y sus derivados en el procedimiento ordinario legislativo a la luz del Reglamento de la Asamblea Legislativa. Tesis de Graduación para optar por el grado académico de Licenciatura en Derecho. Campus Rodrigo Facio: Universidad de Costa Rica, 407 p.



requiere de pactos o acuerdos; pero, a su vez, se necesitan mecanismos reales de participación de todos los sectores o grupos sociales, para que las diferencias sean debatidas y, eventualmente, resueltas, por medio de reglas claras. Al respecto, la Sala Constitucional en su sentencia 1238-94, indica lo siguiente:

“Una democracia auténtica requiere que los problemas colectivos sean objeto de una decisión concertada más que impuesta, lo cual requiere de un diálogo entre el Estado y los diferentes sectores sociales, como de estos últimos entre sí, intercambiando puntos de vista y explicando razones de sus respectivas decisiones y colaborando en la elaboración de decisiones tendentes al bien común y propiciando la adopción de un sistema amplio de participación tanto en el orden exclusivamente político como en el orden socioeconómico.”

La publicidad o la garantía de transparencia es otra de las manifestaciones del principio democrático en los procedimientos legislativos. El artículo 129 de la Constitución establece la obligatoriedad de la publicidad de la ley en el Diario Oficial, cumpliendo, de esta manera, con sus funciones de “notoriedad” y “certeza”.

Con respecto al trámite de publicación del proyecto de ley en La Gaceta, este no se encuentra estipulado en la Carta Magna, ya que ésta se limita a hacer referencia únicamente a la publicación de la ley aprobada como tal por la Asamblea Legislativa. Ese trámite se encuentra regulado en el Reglamento Legislativo, el cual ha sido reconocido por la Sala como un derecho de rango constitucional. La publicación de un proyecto de ley es un requisito conveniente dentro de un régimen democrático, para que los diferentes sectores de la sociedad o personas interesadas tengan la oportunidad de pronunciarse; así como participar, a través de los diputados, en el conocimiento, discusión y aprobación de un proyecto de su interés. En relación con este principio de publicidad, la Sala Constitucional ha señalado en el voto N.º 0786-94 que:

“La promulgación de una ley está rodeada de una serie de requisitos procesales y formales que, además de ser insoslayables en virtud de la Constitución Política y del

Reglamento Legislativo –que es también parámetro de constitucionalidad – tienen un sentido vinculado directamente a los valores fundamentales de la democracia, a saber, el de que las leyes no solo deben emanar de una representación popular y pluralista, como la que constituye el Poder Legislativo, sino que, además, deben aprobarse mediante un trámite público y suficientemente prolongado como para que la voluntad del pueblo soberano se manifieste por canales políticos y sociales informales, tanto como los formales de la representación y debate legislativo.

Así, pues, el procedimiento legislativo es uno de los más esenciales del funcionamiento de la democracia, e involucra, entre otros, la obligatoria publicidad y discusión de cada norma que llegue a tener el carácter de ley, precisamente para garantizar la efectiva aplicación del principio democrático, a tal punto, que los vicios sustanciales en ese procedimiento producen nulidad, declarable por esta Sala”.

En relación con los procedimientos dentro de las comisiones legislativas, la Sala Constitucional ha resuelto que, si bien pueden aplicarse las normas del Plenario, según el artículo 120 del Reglamento, es conveniente modular las implicaciones de dicho artículo, por la diferencia de estructura y función que el Plenario y las comisiones realizan. El sometimiento de las comisiones permanentes ordinarias a las normas del Plenario, podría entorpecer la función que aquéllas deben cumplir en el procedimiento legislativo, que consiste en estudiar los proyectos para dictaminarlos, así como permitir la negociación política y la conciliación de intereses.

No obstante, tal modulación no puede conllevar a la arbitrariedad, por lo que se han de respetar ciertos límites, tales como la integración plural de las comisiones y la necesidad, tanto jurídica como política, de respetar los derechos de las fracciones minoritarias; de ahí que sea una práctica recomendable, la toma de decisiones por la vía del consenso.

Asimismo, el presidente de una comisión debe dar participación, en la medida de lo posible, a todas las fracciones políticas al integrar una subcomisión, pese a que el

Reglamento no establece ninguna norma en este sentido. Este vacío normativo debe ser subsanado, con una interpretación analógica en relación con el inciso 2) del artículo 27 del Reglamento que establece que cuando el Presidente de la Asamblea nombre las comisiones permanentes, debe darle participación a todas las fracciones parlamentarias.

En relación con el trámite en el Plenario, el cual se analizó en la primera sección de este capítulo; el artículo 2 del Reglamento legislativo otorga derechos importantes a los diputados, entre los que destacan los contemplados en los incisos 7 (llamar al orden al Presidente cuando éste se separa de lo dispuesto en el Reglamento), 8 (presentar las mociones que consideren oportunas; ver, por ejemplo, los artículos 137 y 138), 9 (solicitar la revisión de las declaraciones, resoluciones y acuerdos de la Asamblea o de un proyecto aprobado en el primero o segundo debate) y 10 (apelar las resoluciones del Presidente, cuando considere que éstas son ilegales o irregulares).

Estas atribuciones de los diputados no solo resguardan la representatividad de que goza cada uno de estos, sino que además garantizan el principio democrático en cuanto a la efectiva aplicación de sus derivados: respeto de las minorías, igualdad, legalidad, racionalidad y proporcionalidad, tolerancia y pluralismo político.

Con respecto al tema de las mociones de fondo, la Sala Constitucional ha desarrollado varios aspectos importantes desde el punto de vista práctico, entre los que se señalan los siguientes:

En primer lugar, lo estipulado en el artículo 137 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, es un medio para cumplir con el proceso de gestación de la voluntad legislativa, a través de la presentación de mociones que posibilitan la modificación del proyecto de ley, en función de consideraciones diversas que pueden ir desde razones de oportunidad, mérito o conveniencia, percepciones de orden político inherentes al contexto parlamentario, hasta necesidades impuestas por el ordenamiento jurídico. Estas mociones cumplen una función limitada, tanto por el hecho de que han de ser coincidentes con la materia propia del proyecto de ley, como porque fijan y delimitan la

facultad de la comisión que ha de conocerlas, restringida al conocimiento de las mociones admitidas de conformidad con este artículo y no de otras que los miembros de la comisión u otros diputados pudieran presentar directamente ante ella, en esta etapa del procedimiento. En este sentido, la sentencia 3789-92 de la Sala Constitucional, señala que:

“En esencia pues, el trámite autorizado por el artículo 137 es coincidente con otros medios procesales idóneos por la misma Asamblea para resolver el difícil problema que plantea a un órgano de esta clase el ejercicio de su función decisoria, ejercicio que lógicamente ha de estar precedido de la formación de una voluntad lo más amplia y libre que sea posible, (...)”

En segundo lugar, afirma la Sala Constitucional que la facultad de mocionar que tienen los diputados, busca proteger la posibilidad de participación de todos los grupos parlamentarios, permitiéndoles ejercer, ampliamente, su papel de formadores de la ley, ya sea que se trate de mayorías o minorías. Ese órgano jurisdiccional en su voto 3220-00 ha indicado que los únicos límites admisibles a esta facultad de enmienda son los expresamente señalados en la Constitución Política y en el Reglamento legislativo, siempre que, en este último caso, no se restrinja, en forma excesiva, el derecho de todo diputado por mocionar, lo cual resulta contrario al Derecho de la Constitución.

Asimismo, afirma la Sala en esa sentencia que no sería inconstitucional ni contrario al Reglamento legislativo el rechazo de mociones de fondo por tratarse de verdaderas mociones de forma. Además, en aquellos casos en que se desecha una moción de fondo que pretende incluir un instituto jurídico, las mociones posteriores que tiendan a establecer o regular dicho instituto podrán ser rechazadas por accesoriedad, ya que el Plenario o la Comisión, se pronunció en contra del instituto. Tampoco sería inconstitucional o violatorio al Reglamento, según la referida sentencia 3220-00 que se rechacen mociones idénticas entre sí, pues:

“La posibilidad de hacer oposición a la iniciativa debe ser canalizada por límites razonables; no es, por lo tanto, irrazonable limitar la discusión a una moción por cada propuesta concreta. Deben ser efectivamente idénticas o al menos razonablemente equivalentes las mociones para que la segunda sea rechazada según este criterio, pero de hacerlo así, no habrá vicio de inconstitucionalidad alguno.”

Esta resolución consideró también que constituye un vicio en el procedimiento legislativo, cualquier alteración efectuada por el Directorio de la Comisión o del Plenario a una moción de fondo, sin el consentimiento del diputado o diputados proponentes, y sin que a los legisladores se les hiciera saber del nuevo contenido de la propuesta, porque implicaría una limitación injustificada de la facultad de enmienda y deliberación con que cuentan los diputados, de conformidad con los artículos 2, inciso 8, 3 inciso 5, y 137 del Reglamento legislativo que son normas fundamentales del principio democrático.

Por otro lado, no debe olvidarse el trámite en las comisiones permanentes con potestad legislativa plena. La plenitud de la potestad legislativa de tales comisiones, de la que se habla en la resolución 3693-94 de la Sala Constitucional, se refiere a que esas comisiones producen la ley como si lo hiciera el propio Plenario legislativo y con los mismos efectos, de modo que han de subordinarse, fielmente, a los mismos procedimientos o trámites que la Carta Magna ordena al Plenario, así como al principio democrático y sus implicaciones. En función de esto, han de contar con el mismo instrumental jurídico del que se sirve el Plenario, incluido el derecho de enmienda.

Tal y como lo establece la Constitución Política en su artículo 124, se reserva, al Reglamento de la Asamblea Legislativa, la regulación del número de comisiones con potestad legislativa plena, así como los demás requisitos necesarios para la delegación y avocación y los procedimientos aplicables en estos casos. Esta reserva, potencia las facultades de autorregulación que se le otorgan al Parlamento, las cuales pueden emplearse para garantizar el pluralismo político, en el momento de integrar estos órganos de descentralización, lo que favorece el cumplimiento de la regla democrática

de proporcionalidad. En este sentido, el voto 1084-93 de la Sala Constitucional, establece que:

“Esta posibilidad de descentralizar la potestad legislativa –y no realmente 'delegarla', esto es de transferirla o desplazarla al exterior del Poder Legislativo, hipótesis que contraría lo que se dispone en el artículo 9 de la Constitución Política–, descentralización de la que existen ejemplos en otros países, donde la democracia representativa, sin duda, opera, es “prima facie”, perfectamente compatible con las demandas del principio de democracia representativa que está en el quicio de nuestro propio sistema político. Pero, evidentemente, es preciso de que la descentralización esté rodeada de garantías para que ese principio y sus consecuencias necesarias no se desvirtúen en los hechos (...). Expuesto lo anterior de otra manera, significa que la descentralización de que aquí se trata no es por sí misma incongruente con principios, valores o normas constitucionales vigentes, como los contenidos en los artículos 1, 9 y 105 de la Constitución Política (...)”

Este criterio que apoyó mayoritariamente la Sala Constitucional fue criticado por algunos de sus mismos integrantes; tal es el caso del ex-magistrado Rodolfo Piza Escalante, quien fuera miembro y Presidente de esta Sala; según este constitucionalista, la incorporación de la figura de las comisiones plenas, ocasionó que cincuenta y siete diputados se convirtieran en diecinueve para conocer y aprobar proyectos de ley.

El ex-Presidente de la Sala Constitucional, resolvió lo siguiente, en relación con una consulta preceptiva de constitucionalidad sobre el proyecto de ley para reformar el artículo 124 de la Constitución Política:

“En el sistema democrático el Poder Legislativo es el fundamental, y precisamente el fundamental para la democracia, gracias, tanto a sus potestades genéricas y las más altas en el ejercicio normal del poder, como a su composición colegiada y pluralista que debe expresar, como ningún otro órgano del Estado, el ejercicio de un poder proporcional con las aspiraciones, creencias e intereses de los distintos sectores de la sociedad. b) Son

esenciales a la estructura y potestades mismas del poder legislativo democrático, su carácter parlamentario, su composición plural y su integración proporcional. De esta manera, refuerza nuestra discrepancia la posibilidad de transferir el ejercicio del poder legislativo en sí, es decir incluso hasta la aprobación final de leyes delegadas en las comisiones que el proyecto propone y cuya integración ni siquiera dispone:(...).<sup>182</sup>

La regulación de las comisiones con potestad legislativa plena, parte de la figura de la fracción parlamentaria, sin que se tenga en consideración la posibilidad de la existencia de legisladores disidentes de la línea política de su fracción. Al pasar por alto esta posibilidad, no solo podría resultar violatorio del derecho fundamental de participación de los diputados en el procedimiento parlamentario, en un contexto de respeto al principio democrático, sino que se agrava por los vacíos existentes en cuanto al tema de las fracciones parlamentarias y su regulación en el Reglamento Legislativo.

La utilización de algunas sentencias del máximo órgano jurisdiccional en materia constitucional en esta sección, tiene una doble intención. Por un lado, se pretende demostrar la relación existente entre los derechos de las minorías políticas representadas en la Asamblea Legislativa y la jurisprudencia de Sala Constitucional; además, estas sentencias utilizan una serie de palabras y fórmulas lingüísticas, sobre las que no es común que se cuestione su significado e implicaciones, tal es el caso de la expresión “principio democrático” y sus derivados (derecho de participación de las minorías-o principio minoritario-, igualdad, libertad, soberanía popular, derecho de enmienda, proporcionalidad, etc.) que, se emplearon de manera recurrente en las resoluciones anteriormente analizadas.

Dicho principio, tiene a su vez relación con los “principios generales del Derecho”. José Francisco Barth J.<sup>183</sup> explica que la dogmática jurídica no diseña sus construcciones sin antes referirse a ellos. Comúnmente se piensa que, una nueva rama

---

<sup>182</sup> Sala Constitucional, N.º 1084 de 14 h. 39, del 3 de marzo de 1993.

<sup>183</sup> Barth Jiménez, José Francisco. (1997). Los Principios Generales del Derecho y la Jurisprudencia Costarricense. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho. Campus Rodrigo Facio: Universidad de Costa Rica, 194 p.

de la ciencia jurídica nace cuando hay principios que la logran diferenciar de otras áreas del ordenamiento jurídico. En la práctica judicial, los jueces recurren a tales principios para fundamentar muchas de sus resoluciones y suele sostenerse que, los principios generales del derecho están en la base de todo ordenamiento jurídico y son su fundamento.

Algunos profesionales en Derecho, una vez que aprenden este tipo de fórmulas lingüísticas, dan por sentado que detrás de ellas hay algo así como una esencia. En ocasiones, aquellos abogados que se detienen a considerar esas fórmulas verbales (como principio democrático), lo que hacen es tratar de dar con la esencia que se oculta tras ellas; su comportamiento ante esas fórmulas verbales, suele ser ingenuo y ni siquiera consideran las observaciones teóricas que se han desarrollado sobre el discurso jurídico.

A pesar de que se ha considerado evidente la existencia de una realidad que corresponde a los principios y, se ha apostado a la capacidad intelectual de sacar a la luz esa realidad, los juristas no se han podido poner de acuerdo sobre qué son los principios. Esser confirmaba que la carencia de precisión sobre qué son los principios ocasiona que “... sean usados para las tareas más diversas, se les pida más de lo que puedan dar, se abuse de ellos como panacea universal para resolver todo linaje de cuestiones, y se les enjuicie del modo más contradictorio.”<sup>184</sup> No obstante, la ausencia de un acuerdo definitivo sobre la naturaleza de los principios generales, la jurisprudencia y la doctrina jurídica han permitido el conocimiento del derecho positivo, como un conjunto de ideas, y para esta tarea han recurrido a los principios fundamentales subyacentes.

Los principios jurídicos que se prescriben o no en la Constitución, en las leyes, en los reglamentos, se encuentran con frecuencia en los discursos de los juristas. Éstos consisten en criterios diversos, tanto por la materia que tratan como por sus implicaciones. Los abogados no pueden manejar su discurso profesional sin recurrir, explícita o implícitamente, a unos u otros principios, con indicación en los textos del derecho positivo o sin ellos.

---

<sup>184</sup> ESSER, citado por BARTH JIMÉNEZ, José Francisco, *op. cit.*, p. 8.



Por otra parte, la generalidad de un principio puede ser más o menos amplia, según el número de normas particulares que abarque. El principio puede hallarse en la base de algunas normas que tienen alcance bastante limitado, o en la del conjunto de normas que constituyen un instituto jurídico, o corresponder a un área del Derecho, como el principio minoritario en el Derecho Parlamentario o el principio democrático para el Derecho Constitucional, o hasta la totalidad del ordenamiento jurídico en su totalidad.

La jurisprudencia de la Sala Constitucional que tiene relación con el derecho de participación de las fracciones minoritarias, recoge las principales normas jurídicas del Derecho Positivo que regulan los procedimientos parlamentarios. Los textos de la Constitución Política y el Reglamento de la Asamblea incluyen derechos y deberes que, les permiten a las minorías parlamentarias intervenir en la elaboración de las leyes y el control político de los gobernantes. Sin embargo, los vacíos de esos textos normativos van a ser integrados por los jueces de la jurisdicción constitucional a través de principios fundamentales, como el principio democrático o el principio minoritario.

La Sala cuando se refiere al principio democrático y al derecho de participación de las minorías, recurre a una serie de palabras como: democracia, igualdad, libertad, razonabilidad, soberanía y voluntad popular, representatividad, Estado de derecho, ciudadanía, etc., que no tienen significados intrínsecos o esenciales, como suelen creer muchos políticos y abogados que escriben sobre temas constitucionales y parlamentarios. Ante este naturalismo lingüístico, T. D. Weldon advertía que “...las palabras no tienen significado en ese sentido; simplemente tienen usos. Conocer sus significados es saber cómo usarlas correctamente (...)”<sup>185</sup> Otros autores como, Koch y Rüssmann han criticado también el naturalismo lingüístico que consiste en “...la ingenua presuposición de que seguramente hay una ‘una conexión natural [*i.e.*

---

<sup>185</sup> WELDON, citado por HABA, Enrique Pedro y BARTH JIMÉNEZ, José Francisco, *op. cit.*, p. 63.

originalmente dada, indefectible, la única “verdadera”] entre un signo lingüístico y su significado.”<sup>186</sup>

Las fuentes materiales (necesidades económicas, sociales, políticas, etc., y exigencias de justicia, seguridad, orden, etc.) del principio democrático y sus derivados, ayudan a saber dónde y cómo averiguar qué es lo que éstos dicen. El principio democrático y el derecho de participación de las minorías que, se les entiende en armonía con el texto de la Constitución y el Reglamento legislativo, tienen un significado que surge de las fuentes materiales; sin olvidar, tampoco, que no tienen un solo significado “verdadero”, excluyente de otros posibles. En todo caso, la última palabra sobre la legitimidad jurídica del principio democrático y el principio minoritario en el Derecho Parlamentario, recae en la fuente formal. La jurisprudencia de la Sala Constitucional, junto con los textos normativos, es fuente formal de derecho que sustenta la validez de tales principios, por lo que se admite que estos tomen sitio en el ordenamiento jurídico costarricense.

El principio democrático y el principio de participación de las minorías parlamentarias, cumplen diversas funciones: a) pueden guiar a la Asamblea Constituyente y a la Asamblea Legislativa, que son los órganos autorizados para redactar la Constitución Política y el Reglamento de la Asamblea, b) son considerados en la aplicación del Derecho Positivo, por parte del Presidente del Parlamento y por los jueces de la jurisdicción constitucional, cuando se les emplea como medio de interpretación o de integración, c) los autores de la doctrina recurren a ellos, para examinar y ordenar, en general, las teorías relacionadas con la dinámica de los órganos legislativos o parlamentarios, dentro del Derecho Constitucional y el Derecho Parlamentario.

Con respecto al punto b), la interpretación “lógica” en función del principio democrático y sus derivados, o de cualquier otro principio general, se basa en un

---

<sup>186</sup> KOCH y RÜSSMANN, citados por HABA, Enrique Pedro y BARTH JIMÉNEZ, José Francisco, *op cit.*, p. 63.

razonamiento con la forma de silogismo;<sup>187</sup> éste presenta una doble particularidad: a) la premisa mayor consiste en el principio democrático, b) el cual ha sido obtenido por inducción a partir de preceptos positivos particulares. Ese silogismo permite descubrir una definición que a primera vista, con la excepción del art. 208 bis del Reglamento legislativo, no estaba ni en la Constitución, ni en el Reglamento de la Asamblea.

El silogismo en mención está compuesto así: como premisa mayor, el principio democrático; como premisa menor, el sentido de que a primera vista, en una interpretación literal, presenta el texto de la Constitución Política y el Reglamento legislativo; la conclusión, que viene a estar conformada por el sentido definitivo que se le reconoce al Derecho Positivo en función de dicho principio.

No obstante, si la utilización del principio democrático y el derecho de participación de la minorías, tiene lugar siguiendo dicho esquema lógico, esto no significa que con solo respetar ese esquema bastará, para garantizar resultados jurídicamente válidos. Según E. P. Haba, eso no es así, porque "...la elección de aquellos preceptos a partir de los cuales se induce el principio, como también la elección de los elementos normativos que integran respectivamente cada uno de aquellos preceptos: nada de eso constituye unas decisiones 'lógicas'."<sup>188</sup> Además, el hecho de que la conclusión del silogismo analizado sea concebida como la única o como la mejor solución jurídica, tampoco es susceptible de ser justificado mediante la lógica por sí solo.

La interpretación "lógica" formal de los procedimientos parlamentarios, establecidos en la Constitución Política y el Reglamento legislativo, en relación con el principio democrático, no garantiza que la interpretación realizada por los jueces se circunscriba a los métodos de silogismo e inducción apuntados. En todo caso, la utilización del principio democrático y sus derivados, como medios lógico-dogmáticos de interpretación, abarca junto con los aspectos lógicos que la caracterizan exteriormente,

---

<sup>187</sup> HABA, Enrique Pedro y BARTH JIMÉNEZ, José Francisco, *op. cit.*, p. 107.

<sup>188</sup> *Ibid.* p. 111.

también otras particularidades, las cuales se refieren a opciones elaboradas en función de criterios materiales (económicos, políticos, morales) que no son de carácter formal.

Puede concluirse que el principio democrático debería ser aplicado de manera razonable y consciente por los jueces, para evitar que su aplicación no derive en abusos, ni sea el resultado de la inercia mental que, en ocasiones, se nutre de los dictados irreflexivos de la dogmática jurídica.

## **CAPÍTULO II: LAS MINORÍAS Y EL CONTROL POLÍTICO**

### **Sección I. El control político y las minorías parlamentarias**

La existencia de un sistema de gobierno democrático sólo es posible si median la transparencia y la responsabilidad. En este sentido, el Parlamento mediante su función de control político, y en nombre de la ciudadanía a la que representa, exige al Ejecutivo y al resto de la administración pública la rendición de cuentas, y vela para que la política y la acción gubernamentales sean eficaces y acordes con las necesidades sociales. El control parlamentario también es crucial para vigilar si el gobierno comete excesos.

Por ser el órgano que representa al pueblo, el Parlamento se encarga de verificar que la administración de la política pública refleje las necesidades de la población y las atienda eficazmente. Asimismo, debe supervisar que la política convenida se aplique correctamente y beneficie a los ciudadanos destinatarios. Esta tarea se ejecuta por medio del control parlamentario.

El control parlamentario cumple con una serie de funciones claves que pueden describirse de la siguiente forma:

- a) Detectar y prevenir los abusos, la conducta arbitraria o la conducta ilícita e inconstitucional por parte del gobierno y los organismos públicos. En el núcleo de esta función, está la protección de los derechos y libertades de los ciudadanos.
- b) Hacer rendir cuentas al gobierno por el uso que se hace del dinero de los contribuyentes. Detectar derroches que se produzcan en la maquinaria del gobierno y los organismos públicos. En este sentido, puede mejorar la eficacia, la economía y la rentabilidad de las operaciones gubernamentales.

- c) Velar porque las políticas anunciadas por el gobierno y autorizadas por el Parlamento realmente se lleven a la práctica. Esta función comprende la vigilancia de la consecución de los objetivos establecidos por la legislación y previstos en los propios programas de gobierno.
- d) Mejorar la transparencia de las operaciones gubernamentales y la confianza de los ciudadanos en el gobierno, condición específica para la aplicación eficaz de la política.

Por otra parte, las relaciones entre las distintas fuerzas políticas representadas en la Administración Pública se han convertido, esencialmente, en una lucha entre una mayoría (que suele controlar simultáneamente el Ejecutivo y el Legislativo) y una minoría (o minorías) que constituyen la oposición parlamentaria. En este juego de mayoría contra minorías, las líneas divisorias no son interorgánicas, sino intraorgánicas y, más concretamente, intraparlamentarias.

El protagonismo del control político corresponde principalmente a las minorías que constituyen la oposición parlamentaria. Ese control se ejerce a través de una serie de procedimientos, cuya regulación debe contemplar esta circunstancia. Por lo tanto, de la definición que se dé del control parlamentario depende la identificación de los instrumentos que cada ordenamiento destina al ejercicio de esta función, y en los cuales deberá recogerse esa particular orientación hacia las minorías.

El hecho de que el Poder Legislativo y el Ejecutivo se encuentren en manos de un mismo actor (el partido oficialista) no implica la automática desaparición del resto de los controles existentes en el régimen, aunque resulta obvio que puede llegar a debilitarlos. Así, por ejemplo, si la mayoría puede influir en la elección de los órganos relacionados con el ejercicio de la función jurisdiccional, podría favorecerse una cierta impunidad ante supuestos de infracción del ordenamiento jurídico. En cualquier caso, resulta muy difícil la sistemática violación de todos estos controles.

Las fuerzas sociales y políticas que se sitúan fuera de la mayoría parlamentaria del oficialismo pueden dirigirse a la opinión pública, adoptando distintas estrategias, pero el control de las actuaciones del Ejecutivo se realiza, esencialmente, en el seno de la institución parlamentaria.

Nos hallamos así, frente a la noción del control parlamentario, una de las funciones que tradicionalmente se han atribuido a los Parlamentos. El propio Montesquieu escribía que “... el cuerpo representante... debe ser elegido... para promulgar leyes o para ver si se han cumplido adecuadamente las que hubiera promulgado, cosa que no sólo puede realizar muy bien, sino que sólo él puede hacer”<sup>189</sup>

En primer lugar, hay que afirmar la necesidad del control parlamentario, pues es una exigencia derivada del concepto mismo de democracia representativa. La ciudadanía ha de conocer cómo desempeña su labor el gobierno, para estar en condiciones de decidir libremente sobre la renovación de la confianza inicialmente otorgada. En este sentido, Tussell y Sinova opinan que “Una democracia es fundamentalmente un régimen en el que las cosas pueden ser cambiadas, y para ello existen mecanismos pacíficos.”<sup>190</sup>

Toda esta construcción descansa sobre la base de que los ciudadanos puedan estar verdaderamente informados, porque, de otra forma, su capacidad de decisión sería ficticia: la información constituye el núcleo del proceso de fiscalización y debate, por lo que el precio de la democracia es el control perpetuo. El control del Gobierno exige, pues el exhaustivo conocimiento de su actuación, y la posibilidad de que ese conocimiento llegue a ser público, es decir, que requiere información y publicidad. Algo que por su trascendencia no puede quedar a disposición de la mayoría oficialista en el Parlamento.

---

<sup>189</sup> MONTESQUIEU, citado por Sánchez Navarro Ángel J. (1995). “Control Parlamentario.”. Revista de Estudios Políticos (Nueva Época). (88): abril-junio, p. 229.

<sup>190</sup> Tussell, J. y Sinova, J. (1990). El secuestro de la democracia. Barcelona, España: Plaza y Janés, p. 159.

En este sentido, cabe afirmar que el interés de las minorías parlamentarias coincide con el del sistema democrático, porque a las fracciones minoritarias de oposición les interesa poner de manifiesto aquellas actuaciones del gobierno que pueden ser valoradas negativamente; en la misma medida, a la mayoría, usualmente, le conviene mostrar sus aciertos, y ocultar sus errores.

El control del Gobierno constituye la principal función del Parlamento en las sociedades contemporáneas. Este fenómeno se ha hecho tan evidente que algunos autores de la doctrina han propuesto la utilización de una nueva terminología; Duverger sugirió sustituir las denominaciones clásicas de “Poder Legislativo” y “Poder Ejecutivo” por las de poder “deliberativo” y “gubernamental”, respectivamente.<sup>191</sup>

Los órganos superiores del Estado han superado el esquema que aún hoy sirve de referencia teórica, de manera que la función del Parlamento, ya no es únicamente la de legislar, sino la de “deliberar” y hacer pública la diversidad de opiniones que cada norma, o cada actuación de los poderes públicos provoca. De la misma forma, el Ejecutivo ya no puede ser descrito como un mero ejecutor de las normas dictadas por otro órgano constitucional, ya que, en la práctica, es quien promueve la mayor parte de la legislación y, desde luego, domina todo el proceso legislativo, imponiendo casi invariablemente su voluntad.

En relación con esta nueva realidad, se insiste en la naturaleza dual del Parlamento, el cual aparece al mismo tiempo como órgano de decisión y de representación. Si como órgano de decisión puede adoptar decisiones y emitir una sola voluntad (la de la mayoría), como órgano de representación popular ha de actuar de manera que en ella se hagan valer no una opinión, sino las opiniones plurales de los grupos que lo integran. La mayoría impone la decisión, pero no puede impedir la opinión, o no debe sustraer

---

<sup>191</sup> DUVERGER, citado por SÁNCHEZ NAVARRO, Ángel J, *op. cit.*, p. 232.



ningún asunto al debate del Parlamento. Porque en este sentido, más que en ningún otro, las minorías constituyen también “órganos de la soberanía popular.”<sup>192</sup>

Todo ello conduce a plantearnos cuál es el actor político llamado a ejercer esta función parlamentaria. Como es sabido, las normas constitucionales atribuyen el control del gobierno al Poder Legislativo como unidad orgánica. Sin embargo, esta atribución es indefendible en su literalidad, porque llevaría, como se ha apuntado anteriormente, a la negación del concepto mismo de control, en la medida en que no cabe hablar de control si no existe una dualidad de sujetos —controlante y controlado—. En otras palabras, no puede subordinarse el control al consentimiento del controlado. De ahí que, dada la identidad política sustancial que existe entre la fracción oficialista, que suele ser mayoritaria, y el Ejecutivo, cabe afirmar que el protagonismo en el control ha de corresponder esencialmente a las minorías.

El Parlamento como órgano supremo del Estado compuesto por una pluralidad de actores políticos, ejerce una función legislativa (junto con la presupuestaria), que depende, en última instancia, de la voluntad de una mayoría parlamentaria y, a su vez, ejerce el control político que corresponde, sobre todo, a las fracciones minoritarias de oposición.

Lo anterior no implica que sea imposible un control por parte de la mayoría, pero sí la dificultad de que eso suceda. En la práctica, la existencia de ese control puede obedecer, o bien al desacuerdo entre el Ejecutivo y algunos o todos los miembros de la mayoría parlamentaria del oficialismo, caso en el cual desaparece la identidad de voluntades y, por lo tanto reaparece la dualidad interorgánica.

Si bien es cierto de que el Parlamento está sujeto al principio de la mayoría en cuanto a la decisión sobre el fondo de los proyectos de ley, ello no es así en lo que respecta a los procedimientos legislativos. En este aspecto, ha de prevalecer el principio

---

<sup>192</sup> FERRERO, G., citado por Sartori Giovanni, (1988). Teoría de la Democracia. Vol. I. Madrid, España: Alianza Universidad, p. 56.

democrático, al que hicimos mención en la sección anterior; de manera que cada fracción, en representación de un sector del electorado, ha de tener la posibilidad de expresar su opinión. La jerarquía de voluntades entre los diversos grupos parlamentarios (mayoritario-minoritarios), desaparece e incluso "... se invierte cuando la función por desempeñar corresponde, sobre todo, según la naturaleza de las cosas, no a la mayoría, sino a la minoría. Y esto es lo que sucede muy especialmente con la función de control."<sup>193</sup>

En ese sentido, Aragón<sup>194</sup> resalta la diferencia existente entre control "por" el Parlamento y control "en" el Parlamento. El primero existirá en la medida en que tenga lugar mediante decisiones del órgano estatal que, son inevitablemente decisiones de la mayoría, porque así se forma la voluntad del Parlamento, lo cual cuestiona la dualidad de sujetos del control. De ahí la importancia del segundo, el control "en el Parlamento", que es parlamentario no porque el órgano sea el sujeto activo del control, sino porque es el espacio idóneo en que el control tiene lugar.

La confrontación entre voluntades políticas distintas (mayoritaria y minoritaria[s]) puede producirse en todo procedimiento parlamentario, podría hablarse de control parlamentario en un sentido globalizador, comprensivo de todas las funciones específicas (legislar, aprobar presupuestos, etc.). Sin embargo, la función de control parlamentario se ha entendido siempre como una competencia específica del Parlamento, diferenciada de las demás y cuyo ejercicio justifica la existencia de ciertos instrumentos dirigidos a hacerla posible. Se trata, por lo tanto, de identificar la función de control parlamentario en sentido estricto.

La función de control parlamentario ha de definirse esencialmente desde una perspectiva teleológica. Como función política que es, ha de atender a la evolución de las relaciones políticas, y sus instrumentos han de repensarse para ajustarse en todo momento a su objeto. En consecuencia, debe englobar todos aquellos procedimientos

---

<sup>193</sup> RUBIO LLORENTE citado por SÁNCHEZ NAVARRO, Ángel J., *op. cit.*, p. 235.

<sup>194</sup> ARAGÓN, citado por *ibid.* p. 239.

parlamentarios que han ido apareciendo sucesivamente para posibilitar el cumplimiento del fin reseñado, el “debate político público” sobre la actuación del Ejecutivo, con exclusión de aquellos instrumentos a los que el ordenamiento atribuye explícitamente otros efectos inmediatos (normativo, etc.). Los términos de la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo se han modificado sustancialmente, pero el fundamento de la función de control parlamentario sigue siendo el mismo: “...la cualidad (parlamentaria)... de ser el representante del titular de la soberanía..., quien ejerce la soberanía por delegación de su titular originario”, de manera que su misión es la de “...garantizar el cumplimiento de los fines constitucionales señalados al ejecutivo.”<sup>195</sup>

El control parlamentario no es sólo una actividad de comprobación considerada en abstracto, sino que es una verificación “preordenada”, destinada al cumplimiento de una función que es la que le da sentido. El Parlamento controla al Ejecutivo, o si se quiere la minoría controla al Ejecutivo y a la mayoría oficialista. Para ello, verifica su actuación; pero para hacerlo ha de conocer, esto es, ha de tener información suficiente, que normalmente ha de solicitar al propio Ejecutivo.

Una vez que las fracciones minoritarias de oposición cuentan con los datos es posible hacer un diagnóstico que sirva de parámetro, o criterio para confrontar la actuación de la Administración Pública controlada. De este modo, información, comprobación, orientación e, incluso, censura, se articulan para dar sentido a todo el proceso, que es el control parlamentario del Ejecutivo.

En materia de control parlamentario, Beetham explica que “...las relaciones de poder cobran máxima relevancia.”<sup>196</sup> Como se ha visto, no se trata sólo de la teoría clásica de pesos y contrapesos relativos a los poderes constitucionales distribuidos entre el Parlamento y el Ejecutivo, sino también del equilibrio de poderes entre los partidos políticos que integran la Asamblea Legislativa. En realidad, la configuración de poder

---

<sup>195</sup> García Morillo, Joaquín. (1985). El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español. Madrid: Congreso de los Diputados, pp. 117 y 300.

<sup>196</sup> Beetham, David. (2006). El parlamento y la democracia: una guía de buenas prácticas. Ginebra: Unión Interparlamentaria.

de los partidos puede determinar, a menudo, la relación entre el Parlamento y el Ejecutivo.<sup>197</sup>

En un sistema presidencial, en situaciones en que un partido distinto del oficialista detenta la mayoría parlamentaria, el control político no es sólo riguroso, sino que la contienda partidaria puede fácilmente degenerar en obstrucción y bloqueo. En el sistema parlamentario y en el presidencialista cuando el mismo partido domina ambos poderes, se observa la tendencia contraria: el control político corre el riesgo de debilitarse. Un control parlamentario más riguroso sobre el Ejecutivo redundaría en beneficio de los partidos opositores; sin embargo, el partido gobernante puede utilizar su mayoría para proteger a los ministros y miembros del gobierno contra un escándalo político.

## **Sección II. Los procedimientos de control político en el Parlamento costarricense**

El Parlamento se vale de una gama de instrumentos para desempeñar la función de control político; estos procedimientos permiten a los diputados desempeñar algunas tareas como las siguientes: pedir información a los funcionarios de la Administración Pública, solicitar al Ejecutivo que aclare sus decisiones políticas, obtener información de fuentes ajenas al gobierno y manifestar sus criterios y opiniones a la ciudadanía.

Nuestro Parlamento cuenta con una serie de procedimientos de control político que establece la Constitución Política y el Reglamento de la Asamblea Legislativa, tales como el voto de censura y las interpelaciones, entre otros.

Uno de los más comunes mecanismos de control político es el voto de censura a los ministros de gobierno, regulado en el artículo 121, inciso 24 de la Carta Magna. El

---

<sup>197</sup> Véase *supra* T. Primero Cap. II Sec. 2

numeral 188 del Reglamento legislativo, establece el procedimiento para la moción de censura; esta moción puede ser presentada por un solo miembro de la Asamblea.

El Reglamento legislativo, en su artículo 188, establece que la moción de censura debe plantearse por escrito y razonadamente. Para cumplir con este requisito, la moción debe exponer con detalle los hechos que han causado o puedan causar perjuicio evidente al interés público.

El Directorio de la Asamblea es el órgano parlamentario ante el que se presenta la moción de censura. Dicho órgano tiene el deber de corroborar que se cumplan los requisitos de admisibilidad de la iniciativa. Al Directorio de la Asamblea le compete establecer la fecha para la discusión de la petición. Por otro lado, el Reglamento legislativo señala que el debate de la moción no podrá realizarse antes de cinco días ni después de diez, contados a partir de la fecha en que se presentó la petición. Este procedimiento puede ser iniciado, tanto en sesiones ordinarias como en sesiones extraordinarias.

El Reglamento legislativo no regula el uso de la palabra en este tipo de mociones, razón por la cual debe aplicarse supletoriamente el artículo 107 de dicho cuerpo normativo, que otorga a los legisladores un plazo máximo de sesenta minutos.

Una vez que se ha dado por discutida la moción de censura, la votación será secreta. Para la aprobación de una moción de esta naturaleza, se requiere el voto afirmativo de dos tercios de los diputados presentes. Con la actual configuración de la Asamblea Legislativa, en la que el partido oficialista cuenta con apenas 25 diputados, la censura bien podría ser ejercida por dos terceras partes de los diputados presentes, por medio de una coalición de fracciones minoritarias. Si, por el contrario, hay una minoría que no cuenta con los votos suficientes para aprobar la censura del ministro, esta minoría tiene el derecho no solo a disentir con su voto, sino que en un tiempo prudencial deben ser escuchados los motivos por los cuales respaldan el voto de censura.

Por otro lado, podría darse el caso que solo un grupo minoritario de diputados no apoye el voto de censura al ministro y que al ser necesaria una mayoría calificada para resolver el asunto, esta minoría sea suficiente para impedir la censura al jerarca, oponiéndose a la gestión. Ante esta situación, la minoría debe responsablemente permitir la discusión de la cuestión, mostrarse abierta al debate de ideas y justificar o razonar su voto negativo.

En nuestro país la aprobación de un voto de censura a un ministro de gobierno no es vinculante para el Presidente de la República, a diferencia de lo que ocurre en las democracias parlamentarias.

Otro de los procedimientos de control político es la acusación a miembros de los supremos poderes. Las normas que tienen relación con la tramitación de esta acusación son las siguientes: 121, inciso 9, de la Constitución Política y del artículo 189 al 192 del Reglamento de la Asamblea Legislativa.

La norma constitucional correspondiente a este procedimiento dispone lo siguiente:

“Artículo 121.- Además de las otras atribuciones que le confiere esta Constitución, corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa: (...) 9) Admitir o no las acusaciones que se interpongan contra quien ejerza la Presidencia de la República, Vicepresidentes, miembros de los Supremos Poderes y Ministros Diplomáticos, declarando por dos terceras partes de votos del total de la Asamblea si hay o no lugar a formación de causa contra ellos, poniéndolos, en caso afirmativo, a disposición de la Corte Suprema de Justicia para su juzgamiento; (...)”<sup>198</sup>

El artículo 189 del Reglamento legislativo señala que debe elegirse por parte de la Asamblea una comisión que conozca de la acusación formal contra el funcionario. Según el artículo 190 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, una vez constituida la

---

<sup>198</sup> Constitución Política, art. 121, inciso 9.

comisión, esta recibirá la prueba tanto del acusador como del acusado, una vez escuchadas ambas partes, se rendirá un informe que lo conocerá el plenario.

Una vez que se ha conocido el caso en el Plenario, se exige una mayoría calificada de 38 votos para que pudiese abrir una causa contra el funcionario, la cual conocerá la Corte Suprema de Justicia. En este supuesto como en todos aquellos casos en que se exige como mínimo dos terceras partes del total de diputados, pueden resultar fuerzas minoritarias disidentes, para lo cual deben contar con los medios y el tiempo razonables que permitan la defensa de sus consignas o posturas.

Las interpelaciones a los ministros de Gobierno constituyen otro procedimiento de control parlamentario, las cuales se encuentran establecidas en el artículo 121 inciso 24 de la Constitución. No obstante, esta norma constitucional establece una restricción a este procedimiento, según la cual los diputados no podrán interpelar a los ministros de gobierno en relación con asuntos diplomáticos, o relacionados a operaciones militares. Los ministros tampoco podrán ser interpelados sobre materia calificada como secreto de Estado.

Con base en el Reglamento legislativo, los diputados podrán solicitar al Plenario, por medio de una moción de orden, que resuelva llamarse a cualquiera de los ministros del Ejecutivo. Esta moción puede ser presentada por un solo legislador, ya que ni la Constitución, ni el Reglamento exigen un mínimo de diputados que la avalen. Además, a través de un solo acuerdo legislativo puede interpelarse a más de un ministro.

El funcionario tiene que comparecer en la fecha indicada por la Asamblea; sin embargo, el ordenamiento jurídico no establece ninguna sanción en caso de que el ministro no asista al Parlamento.

Este derecho le permitiría a las fracciones minoritarias de oposición e inclusive a diputados de la fracción oficialista: requerir, compeler o, simplemente, interrogar a un ministro de gobierno para que dé explicaciones o descargos sobre un hecho cualquiera;

o para que rinda informes relacionados con asuntos que se discuten en el seno de la Asamblea.

Cuando el ministro ingrese al Plenario, el Presidente del Directorio le hará saber el motivo de su comparecencia y acto seguido le permitirá el uso de la palabra para que haga una exposición relacionada con la interpelación. Después de la intervención del ministro, los diputados tendrán la oportunidad de hacerle preguntas. Una vez superado el periodo de preguntas, si algún diputado lo solicita, podrá acordarse un debate sobre la comparecencia. El ministro no tiene la obligación de presenciar el debate entre los diputados.

La importancia de las interpelaciones para el control político es relativa. Si los diputados están solicitando a la autoridad competente información especializada, veraz, necesaria y urgente para tomar decisiones sobre un asunto concreto, este medio puede no ser el más expedito para obtenerla. Por otro lado, si lo que buscan es propiciar un escenario con una mayor cobertura de los medios de comunicación que, sirva para captar la atención de un mayor número de electores y convencerlos, así de que son una mejor opción política, esta podría ser, no con certeza, la vía acertada.

Por otro lado, el artículo 145, de la Constitución Política, estipula que los ministros del Ejecutivo pueden asistir voluntariamente, a las sesiones de la Asamblea Legislativa, con voz, pero sin voto. En el momento en que un ministro asiste al Parlamento, el Presidente del Directorio tiene la obligación de suspender lo que se esté discutiendo y otorgarle la palabra al visitante.

Estas concurrencias voluntarias pueden resultar un mecanismo de control parlamentario, como ya lo ha explicado el constitucionalista Alex Solís Fallas, quien considera que "... aunque el tema de la comparecencia en principio lo determina el ministro, puede ocurrir que, inmediatamente después de terminada su intervención, los diputados, sin límites de ninguna naturaleza, le formulen cualquier pregunta, le exijan



cualquier explicación y hasta le pidan cuentas sobre cualquier asunto, a veces hasta, ajeno a su cartera y aún no relacionado con lo formulado por el ministro en su visita.”<sup>199</sup>

El control parlamentario también puede ser ejercido a través de las comisiones especiales de investigación. Este instrumento está estipulado en el artículo 121, inciso 23, que otorga una serie de facultades extraordinarias de rango constitucional.

Las comisiones tendrán libre acceso a todas las dependencias del Estado para obtener información, que los miembros de la comisión consideren necesaria. El artículo 111 del Reglamento legislativo, establece que las solicitudes de información presentadas a las instituciones públicas, deben ser evacuadas con prioridad.

Estas comisiones podrán citar o investigar a cualquier funcionario de la Administración Pública. Además, durante la investigación podrá recibirse todo tipo de prueba e interrogar a cualquier persona relacionada con asuntos de interés público. Las personas que han sido llamadas a comparecer tendrán el deber de asistir, salvo causa justa; en caso contrario, podrán ser conducidas por la Fuerza Pública.

Los comparecientes pueden ser asistidos por un abogado o negarse a declarar cuando así lo permita la Constitución o la ley y cuando se trate de asuntos diplomáticos, jurisdiccionales o militares pendientes.

Cualquier persona, así como los medios de comunicación, pueden presenciar la celebración de las sesiones. Sin embargo, el Presidente de la comisión puede declararlas privadas. Asimismo, cuando lo decida la mayoría absoluta de la comisión podrá declararse privada una sesión.

El Plenario tiene la facultad de integrar estas comisiones; no obstante, puede delegarla en el Presidente de la Asamblea. El número de miembros será de tres a cinco

---

<sup>199</sup> Solís Fallas, Alex (1995). El Control Parlamentario. 2ª ed. San José, Costa Rica: Centro para la Democracia (serie Prodel), p. 114.

diputados y, en ningún caso, un legislador podrá formar parte, simultáneamente, de más de dos. El Reglamento legislativo también autoriza la participación de asesores, que tendrán voz, pero no voto. La mitad más uno de los diputados que conforman estas comisiones es el quórum necesario para que ellas sesionen.

El Plenario fijará un plazo para que la comisión especial de investigación rinda un informe; sin embargo, ese término podrá prorrogarse a solicitud de los diputados miembros. El o los informes se entregarán al Plenario, para su conocimiento, discusión y votación. Estos informes podrán publicarse en La Gaceta, si así lo acuerda la comisión, la publicación debe incluir todos los dictámenes, en caso de que sean varios, salvo que, por acuerdo unánime, se excluyan algunos.

El trámite en el Plenario inicia con la lectura del informe, por parte de uno de los Secretarios de la Asamblea, excepto que, con una moción de orden, aprobada por dos terceras partes de los diputados presentes se omita su lectura. Para iniciar el debate, uno de los miembros de la comisión explica el dictamen rendido. Después, cualquiera de los legisladores puede intervenir para referirse al informe y al tema objeto de la investigación. Cada diputado tiene a su disposición una hora improrrogable, que podrá utilizar de una sola vez o en más de un turno. Además, el legislador que esté en uso de la palabra podrá otorgar interrupciones; pero, quien interviene por vía de la interrupción, no puede concederla a otros compañeros.

Una vez que se ha discutido el informe y no hay más oradores, el dictamen se somete a votación y para su aprobación se necesita la mayoría de los diputados presentes.

La moción por medio de la cual se constituye una comisión especial de investigación determina los miembros que la integrarán, los hechos por investigar y el plazo para entregar el informe o los informes.

Las normas relacionadas con las comisiones permanentes ordinarias se aplicarán supletoriamente, en aquellos casos que no estén expresamente previstos en la normativa que regula la actividad de las comisiones especiales de investigación.

Por otra parte, los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República también pueden ser objeto del control parlamentario. El Poder Ejecutivo tiene el deber de enviar a la Contraloría General de la República la liquidación del presupuesto ordinario y de los extraordinarios, a más tardar el primero de marzo siguiente al vencimiento del año fiscal correspondiente. La Contraloría tiene que enviar esa liquidación, junto con su dictamen, al Plenario, a más tardar el primero de mayo siguiente, para la aprobación o rechazo definitivo.

El Reglamento legislativo en su numeral 89, establece que la liquidación del presupuesto ordinario, los extraordinarios y el informe de la Contraloría, serán del conocimiento de la Comisión del Ingreso y Gasto Público en el mes de mayo de cada año. Después de analizar y estudiar la información recibida, esa comisión debe entregar a más tardar el último día de mayo, un dictamen que recomiende aprobar o rechazar la liquidación. Cinco días hábiles después de recibido y leído el dictamen, el Plenario dedicará la segunda parte de las cuatro sesiones siguientes a su discusión. Si a las 21 horas de la cuarta sesión no se ha terminado el debate, el Presidente del Directorio lo suspenderá y lo someterá a votación.

Otro mecanismo de control parlamentario está relacionado con el informe anual del Presidente de la República. La Carta Magna en su artículo 139, inciso 4, estipula que quien esté al mando del Ejecutivo, debe presentar a la Asamblea Legislativa, al comenzar el primer período anual de sesiones ordinarias, un mensaje escrito sobre la administración y el estado político de la República. Este informe debería formular un plan que incluya algunas medidas urgentes para enfrentar y solucionar los principales problemas económicos y políticos del país.

El Plenario celebrará dos sesiones el primero de mayo de cada año. La segunda sesión comienza a las quince horas; si la primera sesión no termina antes de esa hora, el Presidente del Directorio podrá fijar una hora posterior. El Presidente de la República rendirá su informe en la segunda sesión. En esta ningún legislador puede hacer uso de la palabra, con la excepción del Presidente de la Asamblea.

El artículo 193 del Reglamento de la Asamblea Legislativa dispone que las sesiones del Plenario de la Asamblea, del primero y segundo día hábil siguientes al primero de mayo, corresponden al análisis y discusión del informe presidencial. Estas sesiones se abren a las quince horas, y no pueden levantarse antes de las diecinueve horas. Las fracciones parlamentarias de un diputado pueden hacer uso de la palabra hasta por media hora; los grupos parlamentarios compuestos por dos o más diputados cuentan con una hora, mientras que las dos fracciones mayoritarias, pueden referirse al tema hasta por dos horas. La bancada oficialista puede hacer su réplica al final del debate.

La Constitución Política también establece, en su artículo 144, que los ministros del Ejecutivo rendirán una memoria anual de sus labores ante el Parlamento. Estos funcionarios del gobierno deben entregar esos informes cada año, dentro de los primeros quince días del primer período de sesiones ordinarias.

Los diputados también pueden solicitar información a los ministros e instituciones del Estado, de conformidad con lo que establece el numeral 111 del Reglamento de la Asamblea Legislativa. Este cuerpo normativo dispone que la solicitud de un diputado, en este sentido, debe ser atendida con celeridad y de forma prioritaria, por las instituciones y los funcionarios requeridos.

Este derecho a la información y libre acceso a las instituciones públicas, tiene algunos límites. En primer lugar, los casos en los que se pide información deben ser de interés público. Por otro lado, la información que se solicita no debe ser secreto de Estado. Tampoco pueden pedirse documentos privados, ni violar las comunicaciones escritas y orales de los habitantes de la República.

El trámite necesario para pedir la información consiste en presentar una moción de orden, en cualquier estado del debate, en comisión o en el Plenario; esta moción, una vez recibida por el Presidente, se pone a votación sin previo debate. Otra opción es que, de oficio, los presidentes de las comisiones permanentes y especiales pidan la información o que cualquiera de los cincuenta y siete diputados que integran la Asamblea a título personal soliciten el informe al ministerio o institución correspondiente.

Para finalizar el repaso de los procedimientos formales de control parlamentario, que establece el Reglamento de la Asamblea Legislativa, hay que mencionar las excitativas. El artículo 35, inciso 4, punto h, del Reglamento legislativo dispone que los legisladores pueden plantear proposiciones ante el Plenario. El Parlamento puede aprobar una moción para proponerle al Ejecutivo o instituciones públicas que hagan o se abstengan de hacer actos concretos.

Los diputados a título personal o las fracciones parlamentarias pueden presentar una excitativa ante la Secretaría del Directorio, para que ésta agregue el documento en el orden del día. Cuando se discuta una excitativa, cada diputado puede hacer uso de la palabra hasta por sesenta minutos. Una vez que se tiene por discutida la proposición, el Presidente del Plenario somete la propuesta a votación.

La aprobación de una excitativa requiere la mayoría de los votos de los presentes. En caso de que la proposición sea aprobada, el Presidente traslada el oficio, a la autoridad que corresponda.

### **Sección III. Las principales deficiencias en relación con la función de control político en el Parlamento costarricense<sup>200</sup>**

La sección anterior ha permitido entender cuál es el marco normativo dentro del cual los diputados pueden hacer uso de la función de control político. Dos son los problemas principales que hemos observado en la dinámica parlamentaria en relación con los procedimientos formales de control político: a) los instrumentos normativos con los que cuentan los diputados para ejercitar esta función parlamentaria son insuficientes o limitados; b) la mayoría de los legisladores no tienen claro en qué consiste el control político y tampoco saben emplear eficientemente los recursos limitados que tienen a su disposición para esta función del Poder Legislativo.

Estas deficiencias en los procedimientos de control político, a quienes más afecta es a las fracciones minoritarias de oposición; además, de aquellos diputados del oficialismo más independientes y que tienen una posición más beligerante con respecto a temas como la rendición de cuentas y el combate a la corrupción en la administración pública.

Las lagunas y los límites en la normativa que regula esta materia impide que aquellas fracciones o aquellos diputados que, individualmente, se han preparado y organizado para vigilar el desempeño del gobierno central y del gobierno descentralizado puedan dirigir sus investigaciones con autoridad y eficacia, o sea, descubrir y denunciar los errores y anomalías de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones.

En primer lugar, debe observarse que con respecto al voto de censura, ni la Constitución, ni el Reglamento legislativo exigen que la moción de censura sea firmada por un mínimo de diputados, como requisito de admisibilidad.

---

<sup>200</sup> Véase, en relación con esta sección, a Solís Fallas, Alex (1995). El Control Parlamentario. 2ª. ed. San José, Costa Rica: Centro para la Democracia (serie Prodel).

Es inadecuado que la presentación de una moción de censura pueda ser ejercida por un solo diputado, ya que estas iniciativas deberían ser impulsadas por un grupo considerable de diputados integrado por distintas fracciones parlamentarias de oposición; de lo contrario estaríamos en presencia de un abuso en el ejercicio del derecho de participación de las minorías.

Es ilógico iniciar un procedimiento de voto de censura, si la moción que lo promueve solo es respaldada por uno o dos legisladores. Las probabilidades de que esa iniciativa sea rechazada son muy altas; razón por la cual debe elevarse el mínimo de diputados requerido para presentar la moción.

El Reglamento legislativo tampoco obliga al funcionario cuestionado asistir al Plenario. Esta deficiencia imposibilita un careo dentro del seno del Parlamento, que le permitiría al ministro explicar a los legisladores su proceder, en relación con los hechos denunciados; por su parte, los diputados de oposición no contarían con una valiosa oportunidad para exponer sus argumentos de derecho y pruebas de hecho que fundamenten su posición.

Una de las principales críticas que se le hacen en Costa Rica a este procedimiento de control parlamentario, consiste en que el resultado del voto de censura aprobado no es vinculante para el Presidente del Ejecutivo; por este motivo, la censura de los diputados queda disminuida a una sanción de carácter moral.

Por otra parte, debe apuntarse que el artículo 121, inciso 24, de la Constitución, podría ocasionar problemas cuando haya que aplicar el voto de censura con ocasión de un supuesto perjuicio a un interés público, porque esta noción es imprecisa y está sujeta a un amplio margen de interpretación por parte de los legisladores que son los llamados a aplicar la norma.

El procedimiento de control político con el que se tramitan las acusaciones de los miembros de los supremos poderes también presenta algunas deficiencias. Las normas del Reglamento de la Asamblea son las que deberían complementar a la norma constitucional que regula esta materia. Sin embargo, el artículo 189 del Reglamento legislativo no establece cuáles personas pueden plantear una acusación debidamente fundamentada contra algún miembro de los supremos poderes; tampoco se deja claro qué ocurre si es un diputado o grupo de diputados quienes firman la acusación, ¿podrían éstos votar cuando el Plenario tenga que conocer del asunto? Otra interrogante es qué pasa cuando uno de los miembros de los supremos poderes es un diputado, ¿sigue éste conociendo de la denuncia?; también debe preguntarse, ¿cuál es la competencia material de los diputados en este tipo de procedimiento?

Tal y como se explicó en la sección precedente, la comisión que conozca de la acusación formal contra el funcionario quedará conformada por tres diputados; en la actualidad, el número de integrantes que plantea la norma parece ser excluyente de diversas fuerzas minoritarias, con mayor representatividad que en el pasado. Tampoco se plantea la posibilidad que acuda a la comisión cualquier otro diputado no miembro con voz, pero sin voto. Por otro lado, el Reglamento no hace mención a la posibilidad que se rinda un informe de minoría y cómo éste debería ser conocido en el plenario.

En el caso del procedimiento para las interpelaciones a los ministros de gobierno, al igual que en el trámite del voto de censura, hay un vacío normativo, porque ni la Constitución Política, ni el Reglamento legislativo señala cuál es el mínimo de diputados que deben firmar la moción de interpelación, para que esta sea admitida. Lo anterior es, sin duda, una deficiencia de ese mecanismo de control parlamentario, por las mismas razones que fueron expuestas en el caso de las mociones de censura.

El Reglamento también pasa por alto el establecimiento de un plazo para la realización de la interpelación. Esta laguna normativa deja abierto el portillo para que el Directorio de la Asamblea, en caso de ser afín a la fracción oficialista, postergue la



comparecencia del ministro con el propósito de que el Parlamento pierda interés sobre el tema.

Además, en la sección anterior, se explicó que el Ministro puede retirarse del recinto parlamentario durante la discusión que lleven a cabo los diputados sobre el fondo de la interpelación. Esta deficiencia del Reglamento impide que se efectúe un sano debate entre el Ministro cuestionado y los legisladores en relación con los hechos que causaron su interpelación.

No debe olvidarse que ni la Constitución, ni el Reglamento, establecen las consecuencias jurídicas, que pueden recaer sobre un ministro que no concurra al llamamiento que en este sentido le hagan algunos diputados, o que acudiendo a la cita omita información relevante o exponga datos falsos o incorrectos. Cuando el funcionario ha procedido de esta manera, debería ser retirado del cargo.

Con respecto a las comisiones especiales de investigación, la moción necesaria para su instauración puede ser presentada por un solo diputado o por un grupo pequeño de legisladores, lo cual no es conveniente, porque puede prestarse para las fracciones minoritarias abusen de ese derecho.

La normativa relacionada con estas comisiones de investigación, tampoco exige que la moción que precede su creación esté justificada por los diputados con base en argumentos jurídicos, y en relación con la conveniencia política del asunto que pretende investigarse.

El plazo que le fija el Plenario a la comisión para que rinda su informe puede ser prorrogado a solicitud de ésta. Razón por la cual es necesario establecer en el Reglamento legislativo un plazo máximo para la entrega del informe. Los diputados de oposición suelen reclamar que los informes de estas comisiones esperan mucho tiempo antes de ser conocidos y discutidos en el Plenario, lo que provoca la decepción y la desconfianza en torno a este mecanismo de control político.

El nombramiento de los miembros que integren estas comisiones puede ser delegado por el Plenario al Presidente del Directorio, que podría ser miembro de la bancada oficialista. Esto representa un riesgo para el principio de proporcionalidad que, en cierto modo, garantiza la participación de las minorías en las comisiones de investigación.

Otro problema que no resuelve el Reglamento legislativo, ni la Constitución, tiene relación con la facultad de estas comisiones para reunirse en el período de sesiones extraordinarias, en el eventual caso de que no haya convocatoria del Ejecutivo.

En relación con la investigación propiamente dicha, algunas limitaciones en el procedimiento resultan evidentes. En primer lugar, podría criticarse que los servidores públicos en los ministerios e instituciones del Estado se encuentran en una situación ventajosa con respecto a los legisladores, porque los primeros podrían ponerse de acuerdo con subalternos o con compañeros de trabajo para ocultar a los diputados aquella información que demuestre su responsabilidad en los hechos que la Asamblea investiga. Esto ocurre, principalmente, por la ausencia de mecanismos constitucionales y reglamentarios que le permita al Parlamento intervenir en la Administración Pública a tiempo para que no desaparezca o se manipule la evidencia y la prueba, con la que, eventualmente, los diputados podrán plantear una denuncia ante los tribunales de justicia.

Los diputados deberían contar con una regulación en el Reglamento que desarrolle el poder de investigación tutelado en el artículo 121, inciso 23, de la Constitución Política. Sobre el particular, puede notarse la ausencia de un procedimiento que constituya la ruta por seguir por parte de los miembros de la comisión.

El establecimiento de un procedimiento de investigación debería contener una lista de medidas cautelares con las cuales los legisladores podrían realizar las indagaciones y recabar los datos que juzguen necesarios; sin embargo, podría establecerse mediante una reforma constitucional, la vía para que la Corte Suprema de Justicia autorice

algunas de estas medidas, cuando estén en juego derechos fundamentales de las personas implicadas en las investigaciones efectuadas por este tipo de comisión.

Otro aspecto que debe ser atendido es la integración de las comisiones de investigación. Como se ha visto existen comisiones ordinarias que se encargan de la etapa preparatoria del procedimiento legislativo, en las que no están representadas fracciones unipersonales o muy pequeñas; sin embargo, éstas pueden, en todo, caso presentar mociones al contenido del proyecto, ya sea en la comisión o en el Plenario por medio de la vía que estipula el artículo 137 del Reglamento legislativo, además de votar a favor o en contra el proyecto de ley, si éste lo conoce el Plenario. Caso distinto son las comisiones de investigación, en las que si bien las fracciones que no tienen miembros que integren la comisión pueden asistir a las audiencias que se realicen dentro de ésta, no pueden decidir sobre las medidas relacionadas con la investigación y tampoco pueden intervenir en la realización del informe por medio del cual se pronunciará la comisión.

Con respecto al debate o discusión del informe en el Plenario, el Reglamento legislativo presenta un vacío normativo, ya que no dispone nada sobre la facultad de los diputados para presentar mociones, con el propósito de hacer modificaciones al informe entregado por la comisión especial.

La imposibilidad de enmendar los informes de estas comisiones resulta un claro menoscabo a la función de control parlamentario. Según el constitucionalista Alex Solís: “El derecho parlamentario tiene, como característica fundamental, el ser espontáneo, flexible y dinámico. De forma que, al ser creador de instituciones y normas, debe estar abierto a corregir errores y a contemplar hechos sobrevinientes que, de una u otra forma, puedan cambiar, si fuera del caso, los informes de las comisiones investigadoras. Por tal razón, esa facultad de establecer limitaciones a los diputados para presentar mociones no deja de ser un acto antirreglamentario, violatorio del espíritu

parlamentario. No tiene lógica jurídica ni política que el Plenario sólo tenga la alternativa de aprobar o improbar el informe rendido por estas comisiones.”<sup>201</sup>

En el caso de la fiscalización y aprobación de la liquidación de los presupuestos ordinario y extraordinario, que le corresponde a la Comisión de control del ingreso y el gasto público, no existe una adecuada utilización del procedimiento, con miras a fortalecer el control político en materia presupuestaria.

Los miembros de dicha Comisión, por lo general, no tienen una visión clara de cómo ejercer el control presupuestario. Según Alex Solís Fallas,<sup>202</sup> los informes que se entregan al Plenario, con frecuencia, son un resumen de la memoria de la Contraloría General de la República, que describe la liquidación de ingresos y gastos del Gobierno Central. No obstante, el control presupuestario no debe limitarse a una aprobación de un informe contable de ingresos y gastos. Al Parlamento le corresponde la fiscalización política de la liquidación presupuestaria, que debería supeditarse a cumplir los objetivos de un Plan Nacional de Desarrollo y las metas del Plan de Gobierno del Ejecutivo.

Otro aspecto por tomar en cuenta es que en la lógica actual del Reglamento, al ser ésta una comisión de siete diputados y si nos apegamos a las reglas del artículo 88, inciso 3), del Reglamento, las fracciones de más de quince diputados les corresponderían el mismo número de miembros (tres a cada una), mientras que las fracciones con menos de 15, sóloamente podrán nombrar un diputado que las represente a todas. Este sistema corresponde a un modelo bipartidista, en el que la Unidad y Liberación se hubieran repartido 6 diputados por partes iguales de los 7. En el contexto actual, esos 6 puestos en la comisión les corresponderían a Liberación y al PAC, con menos diputados que los que tenían Liberación y Unidad en otros tiempos, mientras que el otro puesto sería para representar a 15 diputados de 6 fracciones diferentes.

---

<sup>201</sup> SOLÍS FALLAS, Alex. El Control Parlamentario, op. cit., p. 154.

<sup>202</sup> Ibid., p. 170.

Por otro lado, el artículo 194, del Reglamento legislativo omite referirse a la existencia de un informe de minoría, como si necesariamente los siete miembros de la comisión tuvieran que estar de acuerdo con todo el contenido de un informe que apruebe o impruebe de forma unánime la liquidación.

Con respecto al informe anual de labores del Presidente de la República, solo puede decirse que los diputados no han aprovechado lo suficiente la comparecencia del Primer Mandatario. Esto se debe a que la actividad ha sido percibida más como un evento simbólico y protocolario, que cumple con una formalidad constitucional.

Finalmente, las memorias anuales de los ministerios también pueden ser objeto de críticas. En primer lugar, cada ministerio elabora su informe de labores con un amplio margen de arbitrariedad, ya que no existe una definición explícita en el texto constitucional, para comprender que quiere decirse con el término de “memoria”. Por otra parte, “ni el Reglamento de la Asamblea Legislativa, en general, ni las agendas legislativas, en particular, disponen de un espacio para su estudio.”<sup>203</sup>

---

<sup>203</sup> SOLÍS FALLAS, Alex. El Control Parlamentario, op. cit., p. 190.

## **CAPÍTULO III: LA ÉTICA PARLAMENTARIA Y LAS FRACCIONES MINORITARIAS**

### **Sección I. La ética parlamentaria en una sociedad pluralista y democrática**

La ética parlamentaria es una rama de la ética política que se formula la interrogante de cuáles son los medios, así como los procedimientos, de que los miembros del Parlamento se sirven para la consecución de su objetivos.

Los políticos suelen confrontarse entre sí en relación con los preceptos éticos que defienden; este comportamiento también es la consecuencia de la voluntad de imponerse, de conseguir o de conservar el poder.

A propósito de los preceptos del deber ser Radbruch dice que “... son indemostrables, axiomáticos, no susceptibles de conocimiento, sino tan solo de aceptación. Allí donde se enfrentan, combatiéndose, preceptos contrapuestos y supremos del deber ser, concepciones contrapuestas del valor, el mundo y la vida, no cabe entre ellas una decisión científica de carácter unívoco.”<sup>204</sup>

Ideales como libertad, poder y cultura, cobran cuerpo en los diversos partidos que conviven en la democracia y luchan por imponer su concepción. Por su parte, las concepciones del mundo dependen de la diversidad de circunstancias que concurren con la diversidad de individuos a que afectan, para dar por resultado la proliferación de diferentes concepciones. En este sentido, Radbruch afirmaba que “Cada uno puede creer en la legitimidad de su credo y acreditarla mediante hechos positivamente beneficiosos, pero nunca podrá ser esto demostrado a quienes crean, a su vez, en la verdad del propio.” Sin embargo, el Relativismo de Radbruch exige la Democracia; en otras palabras, su Relativismo presupone tomar una posición, entre varias que no son susceptibles de demostración.

---

<sup>204</sup> Rodríguez Paniagua, José. (1977). Derecho y Ética. Madrid, España: Tecnos, pp. 132 y 133.

Ahora bien, si por democracia se entiende algo, así como el dominio ilimitado de la mayoría será todo, menos una garantía del pluralismo social, pero sobre este tema se ahondará en la sección siguiente. La realización de la democracia depende, al menos, de un pluralismo político.

El pluralismo de las opiniones políticas no está fijado ni limitado a la elección del gobierno, o sea, las campañas electorales. Es fundamental en la democracia una concienciación política pública y en permanente competencia interactiva.

Sin embargo, se le adjudicaría al modelo de competencia política una efectividad poco realista, si se esperara que pueda garantizar decisiones políticas correctas o positivas en sentido objetivo. No es posible valorar la democracia argumentando que garantiza mejor que cualquier otro sistema decisiones políticas correctas. Una aseveración de este tipo, provoca la necesidad de preguntarse por aquellos criterios, según los cuales se juzga si una decisión política es correcta o no.

Cuanto más pluralista es una democracia más se manifiesta la necesidad de un consenso procesal. La observancia de las reglas en una democracia libre es una norma de conducta de la ética política. La democracia también puede concebirse como un sistema de reglas procesales con el objeto de llegar por la vía pacífica, en medio de un contexto del disenso, a una decisión vinculante para todos. Es importante que el disenso pueda perdurar más allá de la decisión, la cual puede ser revisada y, eventualmente, modificada. Todo ello es posible sólo si los procedimientos de decisión y control son aceptados por todos, es decir, sobre la base de un consenso procesal.

Por otro lado, el disenso no es el resultado de la incapacidad humana de acceder a la verdad. El hombre es por naturaleza un ser que busca “la verdad” por vía de la comunicación. La pluralidad de nuestras nociones del mundo no consiste sólo en afirmaciones y refutaciones. El pluralismo ideológico se basa fundamentalmente en la diversidad de perspectivas. Toda perspectiva está sujeta a un punto de vista. La

posibilidad de la comunicación y la discusión entre distintos puntos de vista decrece en la medida que éstos se vuelven absolutos o radicales.

Aquel disenso que permite el diálogo, no debe confundirse con una armonía romántica dentro del contexto político. El disenso implica mayor libertad y el derecho a ser opositor. No obstante, la ética exige una disciplina para que el opositor no se convierta en el enemigo.

Desde el punto de vista colectivo, el máximo valor está dado por la actividad política que consiste en que los individuos sean capaces de participar de modo apropiado en crear y dirigir las relaciones sociales que establecen exigencias y restricciones sobre ellos, ejerciendo así su libertad política y social. La ética pública establece los criterios de organización social y los fines del Derecho para que las personas puedan vivir dignamente en la sociedad y puedan realizar libremente todas las facetas de su personalidad.

La ética pública apela a los valores que hacen posible la convivencia y, en ese sentido, se separa de la moral privada. Si los valores son generales, las virtudes lo son de los individuos, y esas fronteras separan lo público de lo privado.

A causa de la incapacidad de la sociedad para ejercer el poder directo y, por su complejidad, el sistema político obliga a delegar el poder en las autoridades electas por un sistema democrático bajo el principio de representación que mantiene su equilibrio en los tres poderes: Ejecutivo, Judicial y Legislativo.

A pesar de que la cuestión ética se presente en todos los campos de la conducta humana, cuando se plantea en la esfera de la política asume un carácter muy particular, ya que se hace referencia a la ética que tiene que ver con las acciones de un individuo que interfieren o afectan la esfera de actividad de otros individuos y más específicamente de la comunidad. Podría decirse que la ética del político es,



exclusivamente, la de la responsabilidad (o de los resultados), que la acción del político se califica con base en el éxito o el fracaso en la efectividad de la acción.

En nuestro sistema político de tipo democrático representativo con una base pluralista, la ética política vista desde la perspectiva de la efectividad de las políticas públicas, del ejercicio del poder y la obtención de resultados juega un papel muy importante en la creación de un clima de gobernabilidad y estabilidad nacional.

En los últimos años, en nuestro país, se ha presentado una crisis de gobernabilidad y legitimidad debida, en parte, a la incapacidad de los legisladores para tomar decisiones que, en ocasiones, son urgentes y de gran relevancia nacional; en este sentido, la crisis se debe a la improductividad legislativa, en el sentido de que se necesitan producir leyes efectivas, producto de una correcta técnica legislativa; por otro lado, no ayuda la desafortunada existencia de una clase parlamentaria ociosa; y los altos costos de la institución parlamentaria.

La gobernabilidad entendida como la capacidad del Estado para tomar decisiones de manera eficiente, eficaz y rápida, implica la combinación de tres elementos fundamentales, a saber: la legitimidad en las instituciones políticas, la eficacia en el ejercicio del poder a través de la toma de decisiones y la estabilidad de las instituciones.

La estabilidad del sistema social y, por lo tanto, la gobernabilidad como posibilidad de instrumentación de políticas se refleja, entonces, en la capacidad de interactuar entre los diferentes actores sociales, políticos y económicos.

Existe pluralismo en el nivel económico, donde todavía hay una economía de mercado y muchas empresas en competencia; un pluralismo político, donde existen diferentes partidos o muchos movimientos políticos que luchan entre ellos, con elecciones o con otros medios por el poder en la sociedad y en el Estado; pluralismo ideológico, cuando no existe una sola doctrina de Estado, sino diferentes corrientes de pensamiento, diversas versiones del mundo, diferentes programas políticos que tienen

una libre actividad, y que dan vida a una opinión pública heterogénea, variada y polifacética.

En una sociedad pluralista no sólo es posible el disenso, tal y como se explicó anteriormente, sino incluso necesario. La libertad de disenso requiere una sociedad pluralista que permite una mayor distribución del poder, lo que abre las puertas a la democratización de la sociedad civil, que amplía e integra la democracia política y fortalece la gobernabilidad del país.

La función principal de la democracia es producir decisiones colectivas con el máximo de consenso y con el mínimo de imposición y que, a la vez, sirva como mecanismo de control sobre los comportamientos y decisiones de gobernantes e instituciones.

Respecto de la toma de decisiones, la regla básica de la democracia es el mando de la mayoría. Es necesario de que aquellos llamados a tomar decisiones cuenten con opciones reales y estén en condiciones de elegir entre unas y otras. Quienes deciden deben tener garantizados los derechos de opinión, expresión, reunión, asociación, etc.

En el juego democrático, la manera principal de hacer política para la mayoría de los miembros de la comunidad son las elecciones. Con anterioridad se explicó que lo que distingue a un sistema democrático es precisamente la existencia de un conjunto de “reglas de juego”. Además, debe mencionarse que existe una relación muy estrecha entre “las reglas del juego” y los sujetos políticos. Las principales reglas del juego según Cerroni<sup>205</sup> son las siguientes:

**a) Regla del consenso:** todo puede hacerse si se obtiene el consenso.

---

<sup>205</sup> Cerroni, Humberto. (1991). Reglas y valores en la democracia. Estado de derecho, Estado social, Estado de cultura. México: Alianza.

**b) Regla de la competencia:** para construir el consenso, pueden y deben confrontarse libremente, entre sí, todas las opiniones.

**c) Regla de la mayoría:** ninguna decisión tomada por la mayoría debe limitar los derechos de las minorías.

**d) Regla de la minoría:** ésta es también la regla de la alternancia; la posibilidad para todos de dirigir el país.

**e) Regla del control:** la democracia se rige por esta constante confrontación entre mayoría y minoría; es un poder controlado o, al menos, controlable.

**f) Regla de la legalidad:** es el equivalente de la exclusión de la violencia; la misma lucha para el consenso debe fundarse en la legalidad.

**g) Regla de la responsabilidad:** si los hombres son responsables comprenden que, la importancia de estas reglas consiste en constituir un sistema democrático que permita reproducir la democracia y sus diferentes reglas, sin ponerlas en peligro.

Todo lo anterior, brinda una amplia perspectiva del sistema político democrático representativo bajo un enfoque ético en el cual se enmarca la institución parlamentaria que lleva a reflexionar específicamente sobre el papel y la importancia de la ética aplicada en el ejercicio de la función legislativa en el contexto actual.

La función legislativa se desempeña en un ambiente que se caracteriza por la existencia de diversos aspectos que vulneran seriamente la ética parlamentaria, como son la opacidad en el financiamiento de partidos y campañas políticas o la poca vigilancia en las declaraciones patrimoniales de los legisladores, entre otros.

Surge así la necesidad de definir los principios básicos que deben sustentar la ética parlamentaria, a saber: el respeto y preeminencia de los valores democráticos, la

separación y distinción entre los intereses particulares y los generales, la subordinación de los intereses particulares frente a los intereses generales, el respeto y buen uso de los bienes públicos, la libertad de pensamiento y la autonomía. Asimismo, deben considerarse como criterios básicos de la ética parlamentaria la legalidad, la responsabilidad, la eficacia y la legitimidad.

A modo de síntesis, puede decirse que la valoración ética siempre ha estado presente en la reflexión del pensamiento político, y en fechas recientes ha cobrado mayor atención a causa del deterioro que han sufrido instituciones políticas, como la Asamblea Legislativa que, han dañado gravemente su legitimidad.

En este sentido, se hace indispensable hacer una revisión de nuestro sistema político, por la estrecha relación que guardan los sistemas democráticos con la representatividad, para delimitar el papel de los representantes parlamentarios y la concepción moderna de las reglas del juego democrático. Sin lugar a dudas, la conformación y explicitación de un código de conducta para los diputados podría constituir un importante avance en la representación genuina y responsable de la ciudadanía en los órganos de gobierno.

## **Sección II. La tiranía de las mayorías en los procedimientos parlamentarios**

En la Grecia Clásica, en la Roma Antigua, en el Derecho Canónico, en el Derecho Germánico y en la escuela del Derecho Natural, el principio mayoritario se fundamentaba en la voluntad del órgano, la voluntad de Dios o la voluntad general. Según Paloma Requejo, las razones por las que las minorías aceptaban dichas ficciones no pueden justificarse en el Derecho, "...la sumisión a la decisión de otros no repugnaba, porque, a fin de cuentas, los otros eran como ellos y se distinguían más en los métodos que en los objetivos; además, la fórmula mayoritaria se consideraba la única operativa, pues la búsqueda de la unanimidad podía paralizar el proceso de toma

de decisiones; y, en último término, eran conscientes de que la fuerza, juridificada o no, estaba de parte de la mayoría.”<sup>206</sup>

La regla de la mayoría puede ser empleada en cualquier sistema político, distinto del democrático, para efectos de tomar una decisión colectiva; mientras que en democracia pueden utilizarse otros procedimientos de formación de decisiones diferentes al mayoritario, es el caso del método consensual, en el que la voluntad colectiva es el fruto de un encuentro de posiciones distintas como consecuencia de concesiones recíprocas.

El principio mayoritario nada comunica en lo que respecta a cuántos, quiénes y con qué intensidad participan en la votación en la que ha de ser aplicado; se constriñe a identificar la decisión colectiva con la de la mayor parte. Sin embargo, en un Estado democrático, el principio mayoritario que hace que los más, sean quienes sean, decidan, resulta evidentemente insuficiente.

Las elecciones son condición necesaria, pero no suficiente para que haya democracia. Es erróneo creer que, por ganar una elección, la minoría pierde su derecho a disentir y defender sus opiniones. Un Parlamento democrático decide por mayoría, pero se prueba, además, por el respeto a las fracciones minoritarias y la incorporación al sistema de sus demandas y aspiraciones. Excluirlas, porque es mayoría, es crear un sistema antidemocrático.

La regla de la mayoría en la que se basa la dinámica parlamentaria puede producir un efecto negativo, conocido como “la tiranía de la mayoría”. Tocqueville un icono del liberalismo, fue uno de los primeros autores que utilizó dicha expresión, que se refiere a la posibilidad de que en un sistema democrático, una mayoría de personas puedan perjudicar o incluso oprimir a una minoría en particular.

---

<sup>206</sup> Requejo Rodríguez, Paloma. (2000). Democracia parlamentaria y principio minoritario: la protección constitucional de las minorías parlamentarias. Barcelona, España: Ariel, pp. 25 y 26.

Es cierto de que la mayoría parlamentaria debe ejercer esa ventaja que le conceden los ciudadanos para evitar caer en la parálisis pero, la mayoría tiene una obligación moral de llevar a cabo, en temas polémicos o potencialmente conflictivos, una amplia deliberación que si bien puede no cambiar la correlación de fuerzas sí permite que la minoría desarrolle sus argumentos, no sea satanizada y pueda razonablemente esperar, con el voto ciudadano, convertirse en el futuro en mayoría.

La “tiranía de las mayorías” es una de las principales amenazas que atentan contra el sistema democrático. Si las mayorías que toman las decisiones dentro del Poder Legislativo de un país, no se ajustan a una ética política, se corre el riesgo de cometer atropellos contra los derechos de aquellos grupos políticos con ideologías e intereses distintos. La legitimación que otorgan las elecciones libres y periódicas a los representantes populares, no debe ser entendida como un cheque en blanco, para que los gobernantes ejerzan el poder de manera arbitraria, lo que pone en riesgo la paz social.

En un contexto seudodemocrático, en el que las mayorías parlamentarias gobiernan a su antojo, sin respetar el diálogo entre las distintas fuerzas políticas suelen cometerse muchas imprudencias.

Una “tiranía de las mayorías” tiende a restringir los derechos individuales y la esfera privada de los individuos es disminuida. Por ejemplo, en un sistema democrático, secuestrado por las mayorías parlamentarias, son más probables las expropiaciones de las propiedades que pertenecen a individuos o fuerzas de oposición que piensan distinto del Gobierno. Una mayoría en el Parlamento puede llegar al absurdo de votar, favorablemente, la pena de muerte, para aquellos que cometan delitos de carácter político; con el beneplácito de una mayoría parlamentaria, puede votarse un proyecto de ley para que los individuos de distintas religiones no puedan casarse.

La Historia es también testigo de las crueldades que han cometido algunas mayorías políticas que han surgido en el seno de la democracia. Así, por ejemplo, la Alemania

nazi con una sociedad culta ejecutó un exterminio legalizado de millones de judíos, simplemente con la aprobación de leyes discriminatorias y racistas.

El derecho a la oposición es un rasgo constitutivo de la democracia contemporánea que, sólo fue posible después de un largo proceso histórico en el que se combatió a la autocracia y a la exclusión política; este derecho se hizo realidad una vez que se reconoció la legitimidad del disenso. Así, el consenso que es producto del diálogo racional y el convencimiento entre interlocutores políticos, tiene en el disenso libre su contraparte lógica.

Existen diversas formas en las que el gobierno de una mayoría en el Parlamento puede ser ejercido, desde la "tiranía de la mayoría" hasta el reconocimiento de las minorías como interlocutores permanentes e incluso como protagonistas de las políticas gubernamentales. La democracia no debe ignorar o excluir a las minorías, sino resguardar sus derechos políticos, entre ellos la posibilidad de transformarse en mayoría. En el sistema democrático, el poder político se gana y legitima mediante procedimientos institucionales, y su ejercicio está sujeto a las críticas de los ciudadanos y a la periódica prueba de las urnas, en las que se ratifica o no el respaldo de la ciudadanía.

La tergiversación de la democracia, por parte de mayorías inconscientes, deriva en el viejo sofisma de la paradoja democrática: lo que implica la posibilidad de que la democracia sea destruida democráticamente por la voluntad de la mayoría de los ciudadanos. Pocas cosas reconfortan tanto a los enemigos de la democracia como estos casos de suicidio democrático consentido, de transición a la tiranía por la vía electoral; nada les regocija tanto como la posibilidad de que las urnas se llenen de votos antidemocráticos. También los "hiperdemócratas" que identifican la moralidad con la voluntad de la mayoría tienen que rendirse a esta dictadura de las urnas, a este absurdo de la democracia; si la mayoría siempre tiene razón, también la tendrá cuando opte por la tiranía.

En el caso de que la mayoría optara realmente por un sistema antidemocrático, no sería más democrático acatar esa voluntad que no hacerlo. La legitimidad política se extingue cuando la pura fuerza suplanta al Derecho; da igual que sea la fuerza de la mayoría que la de la minoría, si ambas son ilegítimas. La democracia no consiste en el despotismo de la mayoría sino en un sistema de limitación del poder y de garantía de los derechos. Si la mayoría renuncia a la democracia, la resistencia a su opresión no es antidemocrática por minoritaria que pueda ser.

Si la mayoría opta por la tiranía, no puede hacerlo en nombre de la democracia. Los esclavos voluntarios y felices no dejan de ser “esclavos”. Resistirse a la opresión de la mayoría nunca es antidemocrático. La democracia no es la tiranía de la mayoría, sino la defensa de los derechos de cada uno. Vale más la voz de un hombre libre que el griterío de una muchedumbre de “esclavos fanáticos”. Por lo demás, el principio mayoritario es fundamental en un sistema político democrático, pero nada garantiza el buen uso que se haga de él, salvo la ética y la responsabilidad. El principio mayoritario no se identifica necesariamente con la buena gestión parlamentaria, sino con la posibilidad de ser bien o mal utilizado.

La paradoja democrática sólo afecta a quienes defienden una concepción equivocada y radical de la democracia que, la identifica con el imperio mecánico de las mayorías; pero eso no es democracia, sino tiranía de la mayoría.

La Constitución Política de la República de Costa Rica de 1949 define el imperio de la ley como expresión de “la voluntad popular”; el artículo 105 constitucional establece que “La potestad de legislar reside en el pueblo, el cual la delega en la Asamblea Legislativa por medio del sufragio.” Por su parte, el artículo 98 de la Constitución, considera que los partidos políticos son unos instrumentos para la formación y manifestación de la voluntad popular. Además de modo implícito, en el artículo 2, se alude a la voluntad popular: “La Soberanía reside exclusivamente en la Nación”.



Estas afirmaciones solemnes, que con estilo rotundo se encuentra en el texto constitucional, requieren una interpretación que sea conforme con el desarrollo real de la vida política. ¿Cómo se forma, en un momento determinado, la voluntad popular? ¿Ha de entenderse por voluntad popular lo que opina y decide la mayoría? ¿Qué papel juegan las minorías discrepantes en la configuración de la voluntad popular?

Una posible solución a estas cuestiones nos llevaría a concluir que la voluntad popular hay que buscarla siempre en el parecer de la mayoría; Rousseau pensaba que así podía alcanzarse la «voluntad general indestructible». Podría ser éste el buen camino democrático; sin embargo, como se han visto algunas de las dictaduras que ensombrecen la historia se apoyaron en una supuesta o real opinión mayoritaria, dentro de unos regímenes políticos que excluían a las minorías discrepantes.

Hans Kelsen<sup>207</sup> dio la solución que se busca: “La voluntad general formada sobre la base del principio mayoritario no debe ser una decisión dictatorial impuesta por la mayoría a la minoría, sino que ha de resultar de la influencia recíproca que los dos grupos se ejercen mutuamente, del contraste de sus orientaciones políticas antagónicas.” Y agrega: “Esta es la verdadera significación del principio mayoritario en la democracia real: por ello, sería preferible llamarlo principio mayoritario-minoritario.”

La colaboración de la oposición con el Gobierno, y del Gobierno con la oposición, se convierte, además, en una exigencia práctica en determinados momentos. La historia de las monarquías parlamentarias europeas, por ejemplo, ofrece unas experiencias especialmente interesantes. Se han dado “coaliciones políticas”, formadas por partidos que superaron sus diferencias iniciales, asumieron un programa amplio inspirado por una ideología común; así como “coaliciones circunstanciales” de fuerzas políticas que no renunciaron a su propio ideario y se unieron para afrontar situaciones graves.

---

<sup>207</sup> KELSEN citado por JIMÉNEZ DE PARGA, Manuel. Tiranía de la Mayoría y de la Minoría, ABC (periódico español), sábado 12 de mayo del 2007. Disponible en: < <http://www.abc.es> >. [Consulta: 3 de junio del 2008].

Sin llegar a estas coaliciones gubernamentales, circunstanciales o de duración dilatada, el principio mayoritario-minoritario, bien entendido, genera el consenso, una palabra de uso frecuente y, a veces, peligroso. Sobre el consenso, y apoyándonos en él, aparecen en las democracias las opiniones de los diferentes partidos. No hay por qué estar de acuerdo con todos los programas de un Gobierno. La opinión de la minoría discrepante proporciona fuerza a la voluntad general. El reconocimiento de las minorías evita la tiranía de la mayoría, tantas veces lamentada en el siglo XX.

Volvamos a recordar a Kelsen: “Una dictadura de la mayoría sobre la minoría no es posible a la larga por el solo hecho de que una minoría condenada a la impotencia terminará renunciando a su participación. Como quiera que el conjunto de los sometidos a las normas se organizan esencialmente en dos grupos, la mayoría y la minoría, se crea la posibilidad de la transacción en la formación de la voluntad colectiva, una vez que esta última ha preparado la integración haciendo obligado el compromiso, único medio a cuyo través puede formarse tanto la mayoría como la minoría.”<sup>208</sup>

En este sentido, según Jiménez de Parga, son dos los niveles de concurrencia de pareceres: “... en la base de la convivencia y acerca de los asuntos esenciales, es necesario el consenso; sobre los asuntos no capitales -en un plano distinto- cada partido puede y debe mantener las ideas y las soluciones de su programa.”<sup>209</sup> El consenso no excluye, entonces, la diversidad de opiniones. El consenso básico robustece la democracia.

Sin embargo, debe reconocerse que no siempre resulta fácil trazar la línea divisoria entre cuestiones esenciales, objeto del consenso básico, y las cuestiones que han de someterse a la libre discusión. Puede ocurrir que una ampliación improcedente de la materia del consenso paralice el funcionamiento de la democracia, y se encontraría, entonces, con la dictadura de la minoría, a la que se hará referencia en la siguiente sección.

---

<sup>208</sup> KELSEN, citado por JIMÉNEZ DE PARGA, Manuel, *op. cit.*

<sup>209</sup> *Ibid.*

### **Sección III. El obstruccionismo de las minorías en los procedimientos parlamentarios**

En el sistema político democrático es común que las personas cuando no llegan a un acuerdo resuelvan sus diferencias votando. Esto ocurre en distintos contextos de la sociedad como: la familia, el aula, una asamblea de un condominio, de una sociedad anónima, de una asociación comunal, en un colegio de profesionales, en un sindicato, en la deliberación de un tribunal, etc, y claro está en las decisiones que se toman a lo interno de un Parlamento o Congreso de un país.

Las diferencias irreconciliables en una sociedad son tan normales como los puntos de consenso, pero, como estos últimos no siempre se dan o son parciales, aparecen dos o más opiniones contrapuestas en torno a una decisión que hay que tomar frente a un problema concreto.

En estos casos, es normal la aparición de una mayoría y de una o varias minorías. A veces, el razonamiento y los argumentos que defienden uno u otro grupo son por igual merecedores de respeto, en algunos casos, inclusive, la posición que defiende la(s) minoría(s) es más sensata que la de la propia mayoría; sin embargo, la regla de las mayorías se impone irremediabilmente, siendo esto parte del precio que hay que pagar por la estabilidad del régimen democrático, aunque algunos diferirán con respecto a esto último.<sup>210</sup>

Una de las prácticas comunes a las que recurren las minorías parlamentarias es el obstruccionismo. Éste consiste en prácticas de uso y abusos de los derechos en la sede parlamentaria. Pérez Serrano lo define como “... el método o la actitud consciente de todo sujeto parlamentario que, dentro o fuera del recinto de las Cámaras, impide o trata

---

<sup>210</sup> Véase supra T. Segundo Cap. III Sec. 2.

de impedir, con los medios legales o reglamentarios a su alcance, el desarrollo de las normales relaciones parlamentarias”<sup>211</sup>.

No existe equivalencia entre obstrucción y oposición; la obstrucción se da, sin embargo, en regímenes democráticos donde existe oposición parlamentaria; y está relacionada con el sistema de partidos<sup>212</sup> y el sistema de grupos parlamentarios en la respectiva legislatura. El obstruccionismo es una patología parlamentaria que afecta, fundamentalmente, al procedimiento en todas sus fases.

Su ámbito no es limitado, porque puede producirse tanto en la función legislativa como en el control político sobre el Ejecutivo. Los métodos o técnicas de operar son ilimitadas, basadas en la interpretación y utilización de normas para hacer imposible la labor parlamentaria.

Los derechos que el Reglamento concede a los diputados de las distintas fracciones parlamentarias pueden convertirse en métodos obstruccionistas, según el uso que de ellos se haga. No obstante, las formas más comunes de obstruccionismo son: a. El abuso en el uso de la palabra y en la presentación de mociones; b. El rompimiento injustificado de quórum; c. El absentismo; y d. La utilización excesiva de las consultas de constitucionalidad, entre otras.

Pérez Serrano explica que la obstrucción irrumpe en aquellos casos en que la oposición ve profundamente marginada, reducida o totalmente anulada su posibilidad de influir en la orientación política.

Este conflicto debe ser asumido con una responsabilidad ética, por parte de los distintos actores políticos; de lo contrario, dichas prácticas obstruccionistas pueden lesionar gravemente uno de los principales objetivos de un Parlamento: la libertad de dialogar y discutir sobre los temas políticos trascendentales, referentes a la vida pública

---

<sup>211</sup> PÉREZ SERRANO, citado por Pardo Martínez, Orlando, (2001). “Poder y Oposición: La Dinámica Política”. *Revista Reflexión Política*. 3 (6): diciembre, p. 7.

<sup>212</sup> Véase *supra* T. Primero Cap. II Sec. 2.

de un país; en este sentido, E. May sentenció que: "... a la libertad de la discusión se la ha respetado con rara paciencia y abnegación y, en ningún lugar, los principios de libertad y de paciencia han sido tan rigurosamente aplicados como en el recinto del Parlamento."<sup>213</sup>

La existencia y el ejercicio de la oposición en la democracia son derechos fundamentales. Pero, ello no significa reducir a las minorías a un ejercicio meramente reactivo, sin un perfil propositivo propio. La presencia y el encuentro de diversos programas y proyectos políticos constituyen un espacio para la divergencia, pero también para el consenso.

La negociación política -para conformar mayorías y propiciar la gobernabilidad- es normal y corriente en cualquier democracia pero, en nuestro país se critica y condena como siniestra y nefasta. Las palabras pacto, acuerdo y negociación son para algunos comunicadores, analistas y políticos, sinónimos de componenda y corrupción.

Lo paradójico es que algunos políticos y partidos que practican con frecuencia la negociación, la denuncian y critican cuando son otros los actores, cuando se da sin ellos, aunque hagan las propias a escondidas. Así, actúan algunas fracciones parlamentarias que han recurrido a los pactos y acuerdos para garantizarse puestos en el directorio legislativo, para aprobar leyes que les interesan o para reducir el gasto superfluo. Cuando ellos negocian, es por el bien del país, y sus acciones son la nueva forma de hacer política, porque todo es transparente; pero, cuando lo hacen otros, es inmoral, obedece a los intereses que defienden la vieja política, y todo se hace por debajo de la mesa.

Ese discurso moralista tiene efecto negativo en la valoración de la gente sobre la política y los políticos, porque ellos se encargan de presentarla como algo indigno y corrupto y la gente percibe en estas actitudes falsedad e hipocresía.

---

<sup>213</sup> MAY, citado por Pérez-Serrano Jáuregui, Nicolás (1983). "La Obstrucción Parlamentaria". Revista Española de Derecho Constitucional. (8): mayo – agosto, p. 62.

La vitrina por excelencia de esta realidad es la Asamblea Legislativa y a ello se debe, en gran parte, su desprestigio que, si bien no es asunto nuevo, en los últimos períodos constitucionales ha alcanzado niveles alarmantes. Las críticas al trabajo de los diputados son duras y constantes y la opinión sobre su desempeño es cada día más negativa.

Pareciera que la integración multipartidista del Poder Legislativo, que en un principio se creyó sería de gran beneficio para la democracia, ha sido factor de ingobernabilidad y ha generado la parálisis del Parlamento. Las divisiones internas de la mayoría de los partidos agregó mayor dificultad al atomizar, aún más las fuerzas políticas ahí representadas.

La productividad del Poder Legislativo en los últimos años, tanto en cantidad como en calidad de las leyes promulgadas, ha sido escasa. Las tácticas dilatorias y el obstruccionismo o filibusterismo de algunos grupos minoritarios han evitado muchas veces que la mayoría parlamentaria pueda aprobar legislación trascendente y urgente para el país. El respeto mutuo entre minorías y mayorías es fundamental para el ejercicio pleno de la democracia.

La gobernabilidad depende de un conjunto de factores, entre los cuales están la legitimidad de los gobernantes, su capacidad de liderazgo, la buena administración, la claridad de miras y la capacidad para establecer e impulsar prioridades. Pero, uno de los elementos más importantes de la lista es la posibilidad de legislar con eficacia, pertinencia y respeto a las normas básicas de la democracia representativa, entre las cuales hay dos fundamentales: por una parte, el derecho de las minorías de expresarse, ser respetadas y actuar; por otra, el imperativo de que la voluntad mayoritaria tenga la oportunidad de tomar decisiones a partir de un procedimiento lógico de trámite parlamentario.

Desde hace muchos años, nuestro Reglamento legislativo se ha convertido en uno de los principales obstáculos para el ejercicio de la gobernabilidad desde la Asamblea. Su

texto permite que cualquier diputado irresponsable y una fracción dispuesta a entorpecer, sea capaz de extender, complicar y distorsionar al extremo, tanto la discusión de las leyes como su votación, con irrespeto a las mayorías, a las minorías responsables y al país.

Nuestro reglamento no permite, con la excepción de los artículos 41 bis y 208 bis, poner fecha a la votación de los proyectos, adecuar con rapidez la agenda legislativa o distribuir el uso de la palabra de manera racional; más bien, estimula el obstruccionismo.

El resultado son proyectos vitales que pasan años en la corriente parlamentaria, créditos que no pueden ejecutarse, porque falta su ratificación o problemas que no pueden atenderse oportunamente, es decir, el abono a la ingobernabilidad y el estímulo a la ineficacia política, algo extremadamente grave en una democracia.

El Parlamento es el espacio por excelencia en donde la democracia hace efectiva la voluntad de las mayorías, mediante la sanción o rechazo de leyes, previo ejercicio de la deliberación política con apego al respeto de las minorías.

Sin embargo, cuando la discusión se agota y la negociación política se cierra con una amplia mayoría a favor o en contra de una determinada legislación, resulta inadmisibles que el proceso se paralice por unos pocos diputados que no aceptan la voluntad mayoritaria.

La democracia es más que un conjunto de procedimientos para el acceso y ejercicio del poder: es también el resultado de esos procesos. Los parlamentos de las más eficientes democracias del mundo, ven reflejado en su funcionamiento la preocupación, no sólo por el respeto a principios del proceso democrático, sino también por la agilidad en la construcción de acuerdos políticos, por lo que sus procedimientos tienden a estar regidos por normas, cuya relativa flexibilidad garantiza que se alcancen los resultados derivados de la negociación política.

En los Estados Unidos, la Cámara Baja tiene la potestad de adoptar sus procedimientos cada vez que se instala un nuevo Congreso, y el Senado, aunque mantiene un conjunto de reglas permanentes, las enmienda de manera regular.

En España, el reglamento del Congreso prevé mecanismos sencillos para alterar el "orden del día", conocer asuntos por razones de urgencia que, no hayan cumplido los trámites legislativos; además, le otorga facultades al Presidente para ordenar el debate y las votaciones, y para ampliar o reducir el número y tiempo de las intervenciones, las que no deben exceder de diez minutos.

El derecho a oponerse debe ejercerse racionalmente, eso es lo que no entienden algunos diputados minoritarios. La democracia no se construye bloqueando el debate parlamentario ni imponiendo por la fuerza de miles de mociones la aceptación de tesis contrarias a la voluntad y el criterio de la mayoría. Aceptar la validez del abuso de tales recursos, que impiden a los órganos legislativos pronunciarse sobre un proyecto o tema de análisis es aceptar la negación de la democracia, que valida, con ello, a cualquier diputado sobredimensionar su representación en contra del balance de las fuerzas políticas representadas en el Congreso, producto de las elecciones en las que la ciudadanía soberana decidió la representación legislativa que le daba a cada uno de los partidos políticos.

Una agrupación política puede aparecer muy beligerante y bulliciosa, puede escoger en el Parlamento el método obstruccionista para arruinar las iniciativas del partido oficialista, hablar horas, presentar mociones, reiterarlas, abandonar el plenario para romper el quórum y, sin embargo, no llegar a constituirse en una oposición democrática. Una cosa es hacer oposición responsable y seria, mesurada e inteligente, y otra muy diferente, hacer obstruccionismo en el Parlamento.



Ninguna fuerza política puede oponerse realmente a un gobierno, con suficiente autoridad moral, si no cuenta con un proyecto político integral, con una propuesta constructiva y sólida; no solo con ocurrencias.

La discusión de temas altamente controversiales exige de las fuerzas políticas representadas en el Congreso un debate serio y responsable, que demuestre al país patriotismo y madurez política, y que destierre cualquier asomo de mala fe.

El sistema de frenos y contrapesos que permite el presidencialismo no puede ser confundido con el obstruccionismo político y con la burla de las decisiones ciudadanas y soberanas. Por lo tanto, cuando un partido político con representación en el Parlamento intenta detener a un Poder Ejecutivo proactivo, en aras de mantener el “status quo” o de desestabilizarlo, corre el riesgo de sufrir el desprestigio en ascenso que padecen la mayoría de los partidos que actúan con posiciones radicales.

Tan contrario es a la ética política, la vulneración de los principios de participación y oposición de los grupos minoritarios, como la parálisis del Parlamento, el incumplimiento de sus deberes por la imposibilidad de discutir y votar adecuadamente las iniciativas incluidas en su agenda.

En dichos casos, en que no se hace posible la adopción de decisiones por parte de la mayoría investida como tal en elecciones libres y democráticas, imponiéndose la voluntad minoritaria, se invierte perversamente la lógica del sistema representativo.

## **TÍTULO TERCERO: LA REFORMA AL REGLAMENTO DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA Y EL DERECHO DE PARTICIPACIÓN DE LAS MINORÍAS PARLAMENTARIAS**

### **CAPÍTULO I: LA POTESTAD AUTONORMATIVA DEL PARLAMENTO EN RELACIÓN CON LAS FRACCIONES MINORITARIAS Y EL PROCEDIMIENTO DE REFORMA AL REGLAMENTO LEGISLATIVO**

#### **Sección I. La potestad autonormativa de la Asamblea Legislativa y las minorías parlamentarias**

El fundamento de la potestad autonormativa de la Asamblea Legislativa deriva, precisamente, del principio general de que los órganos constitucionales y, en particular, los parlamentarios, pueden regular su propia actividad, con normas autónomamente deliberadas y adoptadas por los órganos superiores de cada uno de ellos.

La potestad que se reconoce a la Asamblea Legislativa para dictar su propio reglamento de manera independiente, deriva directamente del inciso 22), del artículo 121, de la Constitución Política, en relación con el artículo 9, también constitucional que, establece el principio de separación de poderes, lo que implica, a su vez, la posibilidad de modificarlo cuando lo considere necesario, todo mediante votación calificada, o sea, de las dos terceras partes de la totalidad de sus miembros, es decir, con treinta y ocho votos.

La adopción del Reglamento interno de la Asamblea Legislativa es la “interna corporis”, y constituye una de las garantías básicas derivadas del principio democrático, que deriva, directamente, de los artículos 1, 9, 33 y 105 constitucionales. Dicho principio se manifiesta en la posibilidad de que el Parlamento adopte los procedimientos y la organización interna para el mejor cumplimiento de los deberes

constitucionalmente asignados, en atención a su integración, ya que la Asamblea Legislativa está conformada por diputados de diversos partidos políticos y, con ello, denota su diversa integración ideológica y sectorial. De manera que el propósito del Reglamento de la Asamblea es justamente la de disciplinar el funcionamiento del Poder Legislativo, para limitar el ejercicio del poder y proteger a las minorías.

En este sentido, la reglamentación parlamentaria constituye un evidente instrumento de la política, en tanto el diseño de los diversos procedimientos de la Asamblea y de su organización, puede establecer una determinada relación entre los poderes del Estado, sobre todo, del Legislativo respecto del Ejecutivo.

Esta potestad de la Asamblea Legislativa se desarrolla con absoluta independencia de los otros órganos del Estado, en virtud del principio establecido en el artículo 9 de la Carta Fundamental; de manera que cualquier interferencia de los otros poderes del Estado, como el Poder Ejecutivo, viola los principios constitucionales que garantizan la autonomía del Parlamento.

El ejercicio de la potestad autonormativa contribuye a la formación del Derecho Parlamentario, el cual, en razón de su contenido, está íntimamente vinculado al Derecho Constitucional, en tanto desarrolla procedimientos que se encuentran directamente establecidos en las respectivas constituciones de cada Estado de derecho, lo que se analizará en la sección III de este capítulo.

Es importante poner atención a las "formas" de las reglas o normas parlamentarias, en tanto, hay normas escritas, contenidas propiamente en los estatutos parlamentarios, y normas no escritas (costumbres, usos y precedentes) que, en muchos casos, tienen un valor trascendental en la actuación legislativa, por cuanto se motivan en la práctica y necesidad de los propios diputados. Se advierte que, la norma no escrita del Derecho Parlamentario es susceptible de convertirse en norma escrita mediante su incorporación al estatuto parlamentario, a través de una posible reforma de éste.

En la costumbre parlamentaria pueden distinguirse dos elementos fundamentales: en primer lugar, la práctica reiterada de un determinado procedimiento o comportamiento en el ámbito parlamentario; en segundo lugar, la aceptación exteriorizada de la misma por parte de los parlamentarios, de que tales procedimientos o comportamientos no escritos, son recursos necesarios dentro de la dinámica parlamentaria (“la opinio iuris reu necessitatus”).<sup>214</sup>

Resulta importante recalcar que la potestad autonormativa se manifiesta, tanto respecto de normas escritas a través de la adopción de los estatutos parlamentarios, como de las normas no escritas que se dan por un vacío normativo y, asimismo, de las posibles interpretaciones (jurisprudencia parlamentaria) que los diputados puedan acordar, para clarificar los conceptos oscuros o dudosos de las normas escritas parlamentarias.

Las normas relativas a la organización interna de la Asamblea son normas materialmente administrativas; mientras que las relativas a la definición de los procedimientos para la adopción de las leyes y demás acuerdos legislativos son, en alguna medida, normas ejecutivas o de desarrollo de las constitucionales, en tanto disciplinan los principios constitucionales relativos a los diversos procedimientos parlamentarios.<sup>215</sup> No obstante, la diversa naturaleza jurídica de estas normas en atención a su contenido, todas son normas jurídicas que regulan la actuación interna de los diputados y condicionan la validez y, eventualmente, la constitucionalidad de los acuerdos legislativos.

El estatuto parlamentario se constituye a partir de la autonomía que nuestra Constitución Política reconoce al Poder Legislativo,<sup>216</sup> y que se manifiesta en los siguientes ámbitos:

---

<sup>214</sup> Fernández López, Max. (2002). “Evolución histórica de la normativa parlamentaria costarricense.” Revista Parlamentaria. 10 (1): abril, p. 100.

<sup>215</sup> Ver en igual sentido, Hernández Valle, Rubén. (2000). Derecho Parlamentario Costarricense. San José, Costa Rica: Investigaciones Jurídicas, S.A., p.62.

<sup>216</sup> Ver en igual sentido, Torres del Moral, Antonio. (1996). Introducción al Derecho Constitucional. Madrid, España: Servicio de Publicaciones Facultad de Derecho, Universidad Complutense, p. 241.

a. Autonomía normativa: deriva expresamente del inciso 22), del artículo 121, de la Constitución Política, disposición en la que se le confiere a la Asamblea la potestad para dictar su propio reglamento. El propio Reglamento de la Asamblea reconoce esta competencia al prever el procedimiento para su adopción y reforma, en los artículos 207 y 208.

b. Autonomía de Gobierno interno: los parlamentarios eligen su Directorio y los órganos internos del Poder Legislativo, definidos todos en el Reglamento de la Asamblea.

c. Autonomía organizativa y administrativa: se refiere a la organización interna de la Asamblea, para que pueda cumplir de la mejor manera los deberes constitucionalmente asignados a ésta; se reconoce a su Presidente verdaderas facultades de policía en su interior y la potestad de adoptar medidas para el manejo autónomo de los órganos legislativos. Así, comprende el conjunto de normas que se refieren a los derechos y deberes de los legisladores, sus incompatibilidades, el tipo de mandato al que están vinculados, y las prerrogativas que los asisten; todo lo anterior, como desarrollo de las normas y preceptos constitucionales.<sup>217</sup>

El ejercicio de la potestad de autonormación no es ilimitado, en tanto está supeditado a ciertos límites: el respeto y acatamiento del Derecho de la Constitución, de los que derivan los principios parlamentarios.

La adopción, implementación e interpretación de los procedimientos parlamentarios, deben comprender el “debido proceso legislativo o parlamentario”, que le da legitimidad a los acuerdos legislativos, así como a la normativa que regula los procedimientos para su adopción. El debido proceso se traduce en el respeto de los principios de participación y representación política que, involucran todo lo que concierne al respeto de las minorías.

---

<sup>217</sup> Específicamente, de los artículos 105, 106, 107, 108, 111, 112, 113 y 124 de la Constitución Política.

Los procedimientos parlamentarios de un Poder Legislativo plural deben garantizar: la posibilidad de oponerse, mediante el uso de medios legítimos a la voluntad mayoritaria por parte de los grupos que representan las minorías; trámites reposados que permitan la mayor calidad y reflexión durante los debates parlamentarios y la publicidad de la actividad legislativa, tal como lo garantiza el artículo 117 de la Constitución Política; esta exige la publicidad de los procedimientos parlamentarios en sus diversas fases, tanto de las comisiones como en el Plenario. El proyecto de ley en trámite debe ser puesto a disposición de los distintos actores políticos de la sociedad costarricense, por los diversos medios que la tecnología facilite, ya sea mediante su publicación en el Diario Oficial La Gaceta, como en otro medio de circulación nacional, o por medios electrónicos.

El Reglamento legislativo y las costumbres parlamentarias deben tomar en cuenta la igualdad de los integrantes del cuerpo legislativo, que deriva de la interpretación del artículo 106, en relación con el artículo 33 de la Constitución Política, en el que se consagra el principio de igualdad. De manera que se reconoce que los diputados son iguales entre sí, tanto respecto de sus potestades, como en relación con sus obligaciones y prerrogativas. Aun el Presidente de la Asamblea Legislativa, director del procedimiento en el Plenario, es tan solo un “primus inter partes”, es decir, primero entre iguales. Por tal motivo, en caso de existir confrontación de interpretación o vacío de norma, debe resolverse en contra de otorgar mayores potestades o prerrogativas al Director.

El Reglamento parlamentario debe garantizar la inmunidad de los diputados que tutela la Constitución Política. La potestad autonormativa del Poder Legislativo debe procurar que los legisladores estén libres de cualquier tipo de presiones, coacciones o amenazas, aun derivadas por la posible comisión de infracciones susceptibles de la acción privada en materia penal, o de la posible intromisión de cualquier otro poder o

ente del Estado, en especial, el Poder Ejecutivo y Judicial; razones suficientes que justifican el régimen de inmunidad de los diputados, en el ejercicio de sus funciones.<sup>218</sup>

Los diputados de fracciones minoritarias tienen particular interés en el derecho a recurrir los acuerdos de las mayorías o las resoluciones del Presidente, lo cual fortalece un debido proceso parlamentario. En aquellos casos que la norma reglamentaria no sea clara y expresa, debe interpretarse que el legislador disfruta del derecho a recurrir, lo que incluye el derecho de apelación, la insistencia, la revisión, la petición, etc.

El actual Reglamento de la Asamblea sólo admite dos tipos de recursos, el de revisión (artículo 155 del Reglamento), que procede contra todo acuerdo o resolución de la Asamblea o de una comisión; y el de apelación (artículo 156 del Reglamento), que procede contra las resoluciones del Presidente de la Asamblea o de la comisión, según sea el caso.

En los procesos legislativos, no existe la posibilidad de impugnar la nulidad de ninguna actuación, por vicios de fondo o de forma; de manera que cualquier vicio de legalidad debe ser subsanado mediante estos mecanismos; que si no se utilizan en tiempo, la única forma de enmendar el error será devolver el expediente a la Comisión que lo dictaminó, para que se subsane el vicio.

Por otro lado, el sistema político democrático establecido en nuestra Constitución Política obliga a que las distintas comisiones legislativas, así como las comisiones permanentes con potestad legislativa plena sean integradas de manera proporcional con el número de diputados de los partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa. De esta manera, se atiende al respeto de la proporcionalidad y representación de las minorías, en función del tamaño y composición de las diversas fracciones, con miras a la conformación de los diferentes órganos del Poder Legislativo.

---

<sup>218</sup> En este sentido, se recuerda el contenido del artículo 110 constitucional, que establece que el diputado no es responsable por las opiniones que emita en la Asamblea, ni podrá ser arrestado por causa civil en las sesiones, salvo expresa autorización legislativa; y la prohibición de privarlo de la libertad por motivo de causa penal, salvo que se haya levantado su inmunidad.

En virtud de lo anterior, el ejercicio de la potestad autonormativa y las normas reglamentarias, aprobadas por los diputados de la Nación, deberán velar por la obligación constitucional de respetar la representación asignada en el sufragio universal, en relación con la integración de los diferentes órganos parlamentarios que intervienen, tanto en la potestad legislativa, como en el control político.

Con respecto a la publicidad de los actos parlamentarios, el Reglamento de la Asamblea Legislativa debe permitir la mayor publicidad posible de todo acto y procedimiento a lo interno del Parlamento, con lo cual se comprende tanto el trámite legislativo, como el control político. De esta manera, aspira evitarse toda actividad secreta en la función parlamentaria en una doble dimensión, tanto a lo interno, en el seno parlamentario, lo que protege a las fracciones minoritarias; como al exterior, o sea, la sociedad civil a la cual están dirigidos los acuerdos parlamentarios.

La implementación de la publicidad en los procedimientos parlamentarios garantiza la transparencia en la gestión pública, uno de los elementos que deriva del principio democrático; además de cumplir con otro de los elementos del Estado Social y Democrático de Derecho, el fomento de la participación ciudadana.

Los diputados también deben al ejercer la potestad autonormativa procurar procesos parlamentarios reflexivos que faciliten un debate riguroso, profundo y sereno, que permita analizar, en detalle, las propuestas y enmendar lo que no resulte conforme con las normas y principios constitucionales, y con las otras normas del ordenamiento jurídico.

Finalmente, hay que hacer hincapié en que todos los procedimientos parlamentarios, sin excepción, deben tender a la mayor participación de todos sus integrantes, en tanto los diputados son los depositarios de la soberanía para legislar que el pueblo les delega mediante sufragio universal. Así, debe procurarse la mayor participación y asistencia



posible de los miembros del Parlamento en la conformación del quórum en las sesiones del Plenario y comisiones de trabajo.

## **Sección II. Jurisprudencia de la Sala Constitucional sobre la potestad autonormativa de la Asamblea Legislativa**

El Reglamento de la Asamblea Legislativa vincula a todos los funcionarios del Poder Legislativo, tanto a los diputados, como a personal administrativo vinculado con la dinámica parlamentaria. El incumplimiento del debido proceso parlamentario puede implicar la eventual inconstitucionalidad de los acuerdos legislativos adoptados, a través de los mecanismos previstos en la Ley de la Jurisdicción Constitucional.

En primer lugar, las consultas de constitucionalidad deben ser ejercidas de manera preventiva y preceptiva por el Directorio de la Asamblea Legislativa, respecto de los proyectos de reforma constitucional a la Ley de la Jurisdicción Constitucional, y de los proyectos tendentes a la aprobación de convenios o tratados internacionales, inclusive las reservas hechas o propuestas a unos u otros (inciso a., del artículo 96, de la Ley de la Jurisdicción Constitucional).

Por otro lado, las consultas pueden ser realizadas de manera preventiva, pero facultativa, respecto de cualquier otro proyecto de aprobación legislativa, de actos o contratos administrativos, o de reformas al Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina Interior de la Asamblea Legislativa, cuando la consulta se formule por un número no menor de diez diputados (inciso b., del citado numeral 96 de la Ley que rige la Jurisdicción Constitucional). En ambos supuestos, el asunto o proyecto debe haberse votado en primer debate.

Asimismo, el ordenamiento jurídico-constitucional prevé también un control posterior de las leyes y otras disposiciones generales que infrinjan alguna norma o principio constitucional; así como de aquellas normas y actos legislativos, cuando se

han aprobado, con ocasión de la infracción de trámites legislativos sustanciales, mediante la acción de inconstitucionalidad, en los términos previstos en los incisos a) y c), del artículo 73 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional:

“ARTÍCULO 73. Cabrá la acción de inconstitucionalidad:

a) Contra las leyes y otras disposiciones generales, incluso las originadas en actos de sujetos privados, que infrinjan, por acción u omisión, alguna norma o principio constitucional.

b) (...)

c) Cuando en la formación de las leyes o acuerdos legislativos se viole algún requisito o trámite sustancial previsto en la Constitución o, en su caso, establecido en el Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina Interior de la Asamblea Legislativa (...)

Se han formulado una serie de acciones de inconstitucionalidad ante la Sala Constitucional concretamente contra normas del Reglamento de la Asamblea Legislativa, tramitadas en los siguientes números de expedientes: 46-89, rechazada de plano mediante resolución de Corte Plena; 127-89, rechazada de plano en lo relativo a la impugnación del Reglamento de la Asamblea, mediante sentencia número 980-91; 1429-91, declarada parcialmente con lugar, mediante sentencia número 990-92; 3550-97, rechazada de plano mediante sentencia número 5111-97; 7138-98, declarada sin lugar mediante sentencia número 1311-99; 1953-99, rechazada de plano mediante sentencia número 4648-99; 4635-02, rechazada por el fondo mediante sentencia número 6054-02; 6453-02, declarada sin lugar mediante sentencia número 2865-03, entre otras.

Nótese también con respecto al inciso c), del artículo 73, de la Ley de la Jurisdicción Constitucional que el control se verifica respecto de la posible violación de “trámites sustanciales del procedimiento legislativo” que se ha estimado son aquellos “[...] que exige la Constitución de modo expreso y más o menos acabado, puesto que hay que suponer que al precisarlos la Constitución y reservarlos para sí, insoslayablemente, han de calificarse como «sustanciales», y los que establecidos en el Reglamento legislativo,

son deducibles del principio democrático (en general o en sus diversas manifestaciones particulares como, por ejemplo, el pluralismo político o el principio de publicidad.”<sup>219</sup>

La potestad autonormativa que se reconoce al Poder Legislativo para que se organice y establezca sus procedimientos de manera independiente, deriva del inciso 22), del artículo 121, de la Constitución -según se había anotado anteriormente-, en relación con el artículo 9 constitucional que establece el principio de separación de Poderes, lo que implica, a su vez, la posibilidad de modificar su Reglamento interno cuando lo considere necesario, todo mediante votación calificada, es decir, con treinta y ocho votos de la totalidad de sus miembros.

Esta competencia ha sido reconocida con anterioridad por la Sala Constitucional en diversas ocasiones, en los siguientes términos:<sup>220</sup>

“(…) la potestad del Parlamento para dictar las normas de su propio gobierno interno (interna corporis), no sólo está prevista por la Constitución Política, en su artículo 121, inciso 22), sino que es consustancial al sistema democrático y específica de la Asamblea Legislativa como poder constitucional, a tenor del Título IX de la Carta Fundamental y, en consecuencia, ignorar o alterar esa potestad constituiría una violación grave a la organización democrática que rige al país (...) El objeto perseguido con la atribución de la competencia para autoorganizarse la Asamblea, es la de que por su medio sean regulados sus procedimientos de actuación, organización y funcionamiento y, en consecuencia, su organización interna es materia propia de esa competencia y, por lo tanto, no existe obstáculo para que, con ocasión de su ejercicio, sean establecidos otros tipos de mayorías razonables, en tanto se respeten los principios de igualdad, y no discriminación.”<sup>221</sup>

---

<sup>219</sup> En este sentido, ver sentencia número 8611-98 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia; y en idéntico sentido, la número 2000-03220, comentada anteriormente.

<sup>220</sup> Entre otras, consultar las sentencias número 0990-92, 1311-99, 8408-99.

<sup>221</sup> Sentencia número 0990-92, de las dieciséis horas treinta minutos del catorce de abril de mil novecientos noventa y dos y, en el mismo sentido, la sentencia número 1311-99.

También, resulta importante recordar que una de las posibles manifestaciones de la potestad autonormativa es la jurisprudencia parlamentaria, que son aquellas interpretaciones que los diputados puedan acordar, para clarificar los conceptos oscuros o dudosos de las normas escritas parlamentarias.

El acuerdo 4084, publicado en el Diario Oficial La Gaceta, número 129, del 5 de julio de 1999, es un claro ejemplo de la función que cumple la jurisprudencia parlamentaria. Dicho acuerdo que se analizará en la siguiente sección se encargó de interpretar el artículo 207 del Reglamento legislativo, el cual regula el procedimiento de reforma al estatuto parlamentario; además, motivó por parte de algunos diputados de oposición una acción de inconstitucionalidad.

No está de más recordar la respuesta que obtuvieron los diputados en la audiencia conferida a la Procuraduría General de la República con motivo la acción de inconstitucionalidad. La contestación de la Procuraduría afirmaba que el Poder Legislativo está autorizado para interpretar las normas de su reglamento o estatuto parlamentario, lo que incluye no sólo las fuentes normativas, sino que también a las fuentes axiológicas (principios) y a las fuentes sociológicas (costumbre, prácticas y usos parlamentarios), con base en un enfoque sistemático de lo que es el Derecho Parlamentario.

El informe del Procurador explicó, con respecto a los límites de la potestad autonormativa del Poder Legislativo, que en el sistema democrático ningún órgano es inmune al control, porque en el ejercicio de las potestades públicas deben respetarse los límites que les impone el ordenamiento jurídico: “El primero de éstos es el acatamiento del Derecho de la Constitución, es decir, el conjunto de valores, principios y normas constitucionales. El segundo, consiste, en el hecho de que el ejercicio de una potestad debe ajustarse a los principios de razonabilidad, racionalidad y proporcionalidad.”

El punto central de la acción de inconstitucionalidad interpuesta por los diputados, consistía en determinar si la integración de las normas que regulan los diversos

procedimientos parlamentarios sólo puede hacerse mediante la reforma parcial o total al reglamento, o puede también realizarse por medio del procedimiento para interpretar esas normas, tal y como lo ha venido haciendo la Asamblea Legislativa.

Para el Procurador resulta congruente con el ordenamiento jurídico parlamentario que, en un acuerdo parlamentario, se llenen las lagunas o vacíos que se presentan en un procedimiento, trámite o fase legislativa. En síntesis, la tesis de la Procuraduría es que la labor integrativa puede realizarse tanto mediante el procedimiento de reforma, como por el de interpretación.

En aquella ocasión, la acción de inconstitucionalidad planteada contra el acuerdo 4084, fue declarada sin lugar por la Sala Constitucional, en la sentencia supracitada, número 8408-1999, bajo las siguientes consideraciones:

“(...) el propio artículo 207 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, que permite, por medio del acuerdo legislativo, interpretar las normas del Estatuto Parlamentario. De modo que en la aprobación de acuerdos como el impugnado, se está ejerciendo la potestad autonormativa en una de sus subvertientes: la interpretación de normas internas, que deriva directamente de lo dispuesto en el artículo 121, inciso 22) constitucional, en relación con los 9 y 124 de mismo cuerpo normativo, en los que se consagra la atribución exclusiva de la Asamblea Legislativa para darse el reglamento para su régimen interno mediante votación calificada.”

Además, la Sala Constitucional aclaró en la anterior resolución que, tanto el procedimiento para la reforma total o parcial de la reglamentación interna de Asamblea Legislativa, como el de su interpretación, es el mismo al tener las mismas exigencias y tener los mismos efectos jurídicos hacia el futuro, en tanto se trata de normas de carácter procesal.

Por su parte, la sentencia 990-92 de la Sala Constitucional, antes mencionada, dejó en claro que el ejercicio de la potestad de autonormación no es ilimitado, en tanto está

supeditada a ciertos límites, como el respeto y acatamiento del Derecho de la Constitución, de los que derivan los principios parlamentarios.

En este mismo sentido se ha manifestado la Sala Constitucional en su resolución 8611-98 "... señalando que es una potestad que puede ejercer libre y autónomamente, en tanto, claro está, no enfrente disposiciones, principios o valores constitucionales."<sup>222</sup>

De manera que el ejercicio de la autonormación que se le reconoce al Parlamento debe sustentarse en los principios constitucionales

"(...) es decir, al conjunto de valores, principios y normas constitucionales; el hecho de que el ejercicio de una potestad debe ajustarse a los principios de razonabilidad, racionalidad y proporcionalidad; quienes ejerzan potestades públicas no pueden por acción, omisión o simple actuación material no fundada en un acto administrativo eficaz, violentar o amenazar los derechos fundamentales, toda vez que en un Estado democrático existe una constitución de la libertad, cuyo objeto es garantizarle al individuo el disfrute y goce pleno de los derechos humanos que se encuentran, actualmente, reconocidos en las Constituciones Políticas de la mayoría de los países y en los tratados internacionales de derechos humanos (Derecho Internacional de los Derechos Humanos); no es legítimo utilizar las potestades para otros fines no asignados por el ordenamiento jurídico (vicio de desviación de poder igual o más allá de lo razonable o vicio de exceso de poder)."<sup>223</sup>

En este sentido, resultan fundamentales las consideraciones dadas por la Sala Constitucional en sentencia 2000-03220, de las 10:30 horas, del 18 de abril del 2000, al resolver las consultas legislativas facultativas formuladas por diversas fracciones de la Asamblea Legislativa sobre el proyecto de ley "Para el mejoramiento de los servicios públicos de electricidad y telecomunicaciones y de participación del Estado", que se

---

<sup>222</sup> Sentencia de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, número 8611-98.

<sup>223</sup> Sentencia de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, número 8404-1999, de las 15:24 horas, del 3 de noviembre de 1999.

tramitó en expediente legislativo número 13 873, mejor conocido, como el proyecto del “Combo del ICE”. En esa ocasión, la Sala consideró:

“El procedimiento legislativo debe garantizar, en esa dinámica -como ya se dijo- el acceso y la participación de las minorías, pues ellas también representan intereses de la sociedad civil. No cabe duda a la Sala que el Reglamento de la Asamblea Legislativa, mediante la determinación de períodos de intervención de los diputados, tanto en el Plenario como en las comisiones, potencia una amplia participación de todos los sectores en el debate parlamentario y, además, cuando se ocupa de la participación proporcional de las minorías, no hace otra cosa, más que desarrollar lo que la Constitución Política garantiza en torno a los grupos cuantitativamente menores, también representados en su seno. Al ser la Asamblea Legislativa un órgano representativo de la comunidad nacional, la publicidad de los procedimientos parlamentarios es esencial, pues la soberanía reside en el pueblo y los diputados solamente son sus representantes (artículo 105 constitucional), por ello su actividad debe, necesariamente, trascender a toda la comunidad, a tal punto que algunos especialistas en Derecho constitucional lo definen como un órgano de publicidad. La proyección de la actividad parlamentaria hacia el exterior es una garantía constitucional (artículo 117 de la Constitución Política); de allí que las disposiciones del Reglamento que instrumentalizan esa proyección y la forma de hacerla efectiva, deba calificarse como un Derecho constitucional aplicado y su desconocimiento, como una violación esencial.”

Tampoco debe olvidarse, que el Reglamento de la Asamblea Legislativa debe reflejar que los diputados son iguales entre sí, tanto respecto de sus potestades, como en relación con sus obligaciones y prerrogativas. Inclusive, el director del procedimiento es tan sólo un “primus inter partes”, es decir, primero entre iguales.

En este sentido, se manifestó la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia número 0550-91, de las 18:50 horas, del 15 de marzo de 1991, en tanto consideró: “(...) en cuanto que los diputados, no importa su procedimiento de elección,

ni, mucho menos, su origen geográfico, político, económico o social, tienen, todos por igual, un mismo carácter nacional y son, todos por igual, representantes del pueblo en su integridad, no de una comunidad, ni de una región, no de un partido, ni siquiera de los ciudadanos que lo eligieron, con exclusión de los demás.”

Finalmente, con respecto a la exigencia formal de mayorías absolutas o calificadas, en relación con el acto de votación que, es uno de los más trascendentales en la vida de la Asamblea, puesto que define el resultado del debate y concluye la deliberación sobre determinado asunto, resulta importante anotar que mediante sentencia número 990-92 de la Sala Constitucional, se consideró que la exigencia de que las decisiones de la Asamblea Legislativa se adopten mediante mayoría absoluta es cuando se trate de decisiones normativas o acuerdos que influyan directamente en el ordenamiento jurídico. Obviamente, los acuerdos normativos que influyan en la “interna corporis” de la Asamblea, requieren por mandato constitucional, una votación calificada.

### **Sección III. Características de los reglamentos parlamentarios y el procedimiento de reforma del Reglamento de la Asamblea Legislativa de Costa Rica**

Los estatutos parlamentarios tienen una importancia fundamental en el ordenamiento jurídico, porque su contenido deriva directamente del propio texto constitucional, razón por la que se les ha estimado como normas de rango constitucional. “En general, los reglamentos internos de las instituciones constitucionales por tener un gran interés para la marcha de los asuntos, lo tienen también para el mecanismo de los poderes y su funcionamiento. Figuran, pues, en su primera línea, entre los textos constitucionales.”<sup>224</sup>

Hans Kelsen considera que los reglamentos parlamentarios no revisten la forma de ley, “... pues se trata de normas importantes referentes al procedimiento legislativo, es

---

<sup>224</sup>MARAVALL, José Antonio. (1947). Los reglamentos de las cámaras legislativas y el sistema de comisiones, Madrid: Instituto de Estudios Políticos, pp. 23 y 24.



decir, de determinaciones de índole constitucional.”<sup>225</sup> Posteriormente, Eissenmann, explicó que: “(...) el Reglamento de las Asambleas legislativas es una ley de aplicación de la Constitución y debe ser sometida a la revisión Judicial de constitucionalidad.”<sup>226</sup>

Se han formulado diversas teorías sobre el rango jurídico de los reglamentos parlamentarios, que se pueden resumir de la siguiente forma:

En relación con una primera tesis, los reglamentos de los Parlamentos son normas de naturaleza práctica y consuetudinaria, aquellos se constituyen por un conjunto de resoluciones del mismo órgano legislativo, a modo de reglas convencionales, de las que en cualquier momento el Parlamento se puede apartar; esta teoría no resulta muy apropiada, en virtud de la relevancia y contenido del Reglamento, según ha quedado anotado anteriormente.

Por otro lado, hay quienes defienden una teoría de “la naturaleza estatutaria” de los reglamentos parlamentarios que se fundamenta en “una naturaleza corporativa” de la Asamblea, por lo que se reconoce su facultad ordenatoria interna, en ejercicio de su autonomía respecto de los demás órganos estatales, que en esa condición vincula a sus miembros. Este enfoque tampoco resulta adecuado en nuestro contexto, en tanto, se trata de disposiciones que no integran el ordenamiento jurídico estatal.

La corriente más difundida en esta materia, es la que le asigna “una naturaleza reglamentaria” a los reglamentos del Poder Legislativo y se basa en los siguientes argumentos:

“a) su aprobación directa por el Parlamento; b) la ausencia de sanción y promulgación y del veto; c) su posible violación por la Cámara; d) su carencia de efectos generales

---

<sup>225</sup>KELSEN (Hans), citado por MARAVAL, José Antonio, *ibid.* p. 22.

<sup>226</sup>EISSENMANN, citado por MARAVAL, José Antonio, *ibid.* p. 23.

externos; e) su irrecurribilidad es decir, son normas no fiscalizables; f) no confieren facultades ni crean obligaciones fuera del órgano legislativo.”<sup>227</sup>

No obstante, esta posición lo que hace es fijar condiciones especiales de los reglamentos parlamentarios, en tanto no constituyen un reglamento típico, por su contenido, porque regulan el procedimiento de la formación de las leyes y la adopción de los demás acuerdos legislativos, y por su especial forma de adoptarse, en la que no interviene el Poder Ejecutivo.

Por su parte, en Italia y España se ha desarrollado la tesis de que los reglamentos parlamentarios son actos con valor de ley;<sup>228</sup> según la cual son normas estatutarias, es decir, estatutos autonómicos institucionales que se asemejan a las leyes orgánicas que aprueban los estatutos autonómicos territoriales; y en tal condición, son susceptibles de ser impugnados por motivos de inconstitucionalidad, a través de la acción de inconstitucionalidad, en tanto se les reconoce la fuerza de ley.<sup>229</sup>

Esta teoría se genera con base en las características propias de las Constituciones de esos países, razón por lo cual no puede ser aplicada a nuestro país; ya que los actos con valor de ley en nuestro ordenamiento son únicamente los decretos de facto, los decretos de urgencia y las convenciones colectivas.

Por otro lado, la tesis que considera que son verdaderas leyes en sentido material, pero no en sentido formal, se centra en la importancia fundamental del contenido de los reglamentos parlamentarios, que no se aprueban conforme con los procedimientos previstos para la formación de las leyes. No obstante, si se atiende que del contenido de los reglamentos parlamentarios se derivan verdaderos derechos y obligaciones para los

---

<sup>227</sup>HERNÁNDEZ VALLE, (Rubén). Derecho Parlamentario Costarricense, op. cit., p. 55.

<sup>228</sup> Ver en este sentido al autor español, LÓPEZ DE MORAL, A. Naturaleza jurídica de los Reglamentos Parlamentarios, Estudios de Derecho Parlamentario, Madrid, 1986, pp. 18-20; y en Italia, MANZANELA, A., citado por HERNÁNDEZ VALLE, (Rubén), El Derecho Parlamentario Costarricense, op. cit., p. 55.

<sup>229</sup> Recuérdese que en los sistemas italiano y español, el control de constitucionalidad está reservado a las leyes, de manera que la normativa inferior está reservada al control de legalidad, que se conoce en la jurisdicción contencioso administrativa.

diputados, y que condicionan en todo su actuación parlamentaria, podríamos considerar que se trata de verdaderos actos con valor de ley; sin embargo, ello supone obviar lo esencial de estos instrumentos político normativos, que es desarrollar y comprender propiamente normas de rango constitucional, con lo que le estaríamos negando su verdadero “status”, y no podría fundamentarse el hecho de que constituyen parámetro de constitucionalidad.

Por último, se tiene la concepción que considera que los reglamentos parlamentarios tienen “una naturaleza sui generis”; esta se fundamenta, precisamente, en la potestad de autoformación de los órganos legislativos. Una manifestación del poder de formación autónomo que tienen los órganos legislativos, consiste en definir su estructura interna y funcionamiento (“interna corporis”), sin más límite que los definidos en el propio Derecho de la Constitución.

En nuestro contexto jurídico, debe considerarse que la naturaleza jurídica del Reglamento interno de la Asamblea Legislativa deriva directamente de las normas constitucionales que le dan el fundamento a la potestad autonormativa de la Asamblea. De manera que puede calificarse como un acto legislativo de eminente contenido normativo, en tanto se constituye en un “Reglamento de ejecución de la Constitución” en lo relativo al desarrollo de los procedimientos parlamentarios para la adopción de los diversos actos y acuerdos legislativos, así como también, en lo relativo a la organización interna de la Asamblea, dictado en ejercicio de la potestad de autoformación de los órganos legislativos, que se consagra en el inciso 22), del artículo 121, de la Constitución Política.

Es evidente de que el fundamento jurídico constitucional del Reglamento legislativo deriva de las propias normas constitucionales y su contenido desarrolla procedimientos parlamentarios, contenidos en la propia Carta Fundamental; además, organiza un Poder del Estado -en este caso el Poder Legislativo-. Por estas razones, debe entenderse que los reglamentos parlamentarios constituyen una extensión del concepto de Constitución material, o lo que es lo mismo, una fuente del Derecho Constitucional, a manera de

norma complementaria de la Constitución Política y, de esta forma, integran el Derecho de la Constitución, en tanto se entiende que las fuentes del Derecho Constitucional van más allá del texto propio de la Constitución Política, como documento escrito (concepto de Constitución formal), al concebir ésta como:

“(...) fuente principal, pero no exclusiva, a su lado, el ordenamiento constitucional también se nutre de costumbres, creencias y valores político-sociales, así como de otras ramas del mismo Derecho positivo, sobre todo, el Internacional, y la propia legislación ordinaria.”<sup>230</sup>.

Con base en esta visión amplia del Derecho de la Constitución, es que se ha estimado que el Reglamento parlamentario es un “Reglamento de Ejecución de la Constitución”,<sup>231</sup> en tanto desarrolla en detalle los procedimientos previstos en la Carta Magna, en ejercicio de las atribuciones que la propia Constitución le concede, tales como el procedimiento de formación de las leyes y para ejercer el control político; motivo por el cual, bien puede estimarse que el Reglamento interior de la Asamblea Legislativa integra o extiende el concepto de Constitución, en su sentido material; en una doble dimensión:

a. Deriva su contenido de la propia norma fundamental, de manera que está supeditada a ella, y en tanto tiene contenido normativo, está sujeto al control de constitucionalidad en los términos del inciso a) del artículo 73 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional; que también se extiende respecto de la interpretación -jurisprudencia parlamentaria- que los propios diputados hagan del Reglamento; tal y como se ha dado en la práctica. Asimismo, la propia Ley de la Jurisdicción Constitucional prevé la posibilidad de que los diputados formulen consultas de constitucionalidad facultativas, respecto de los proyectos de reforma del Reglamento de la Asamblea Legislativa.

---

<sup>230</sup> Piza Escalante, Rodolfo. (1993). Justicia Constitucional y Derecho de la Constitución. Seminario sobre Justicia Constitucional. Tercer Aniversario de la Creación de la Sala Constitucional. La Jurisdicción Constitucional. San José, Costa Rica: Editorial Juricentro, p. 40.

<sup>231</sup> BALLADORE-PALLIERI, citado por HERNÁNDEZ VALLE, Rubén, El Derecho Parlamentario Costarricense, op. cit., p. 58.

b. Es parámetro de constitucionalidad de las leyes y tratados internacionales, en los términos previstos en los incisos c) y e) del artículo 73 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, respectivamente, en relación con el procedimiento seguido para la adopción de estas normas. Nótese que el control se verifica respecto de la posible violación de “trámites sustanciales del procedimiento legislativo”.

No está demás recordar que la condición de parámetro de constitucionalidad del Reglamento de la Asamblea la tiene por su propia condición y por su propio contenido, con total independencia de una norma legal que faculte el control constitucional en la Jurisdicción Constitucional. En forma concordante, razona el jurista nacional Rubén Hernández Valle, con base en los siguientes argumentos:

“a) Jurídicamente el Reglamento Interior de la Asamblea es un acto legislativo reforzado, pues se aprueba en un solo debate y por el voto de al menos 38 diputados (artículos 124 y 121 inciso 22.- de la Constitución).

b) Si la Constitución exige que la reforma del Reglamento (...) requiere treinta y ocho votos, sería ilógico y hasta absurdo que éste pudiera ser violado o desaplicado, caso por caso, por la voluntad de una mayoría parlamentaria transitoria, sobre todo, si tomamos en cuenta que su finalidad es justamente la de disciplinar el funcionamiento de la Asamblea Legislativa para limitar el ejercicio de su poder.

c) Las normas reglamentarias de desarrollo o aplicación que se refieren al procedimiento legislativo, se integran al bloque de constitucionalidad, en la medida en que tales normas regulen aspectos relevantes del procedimiento, tales como votaciones en Comisiones, dictámenes vinculantes, etc.

d) Finalmente, cabe agregar que las violaciones que se produzcan en el procedimiento de formación de la ley de una o varias disposiciones contenidas en el Reglamento Interno de la Asamblea, configuran un típico caso de exceso de poder legislativo, pues

un vicio en el iter de la formación de la ley, en el fondo constituye un ejercicio anormal de la función legislativa.

e) El control se realiza exclusivamente sobre los vicios esenciales del procedimiento legislativo. Al efecto son aplicables, por analogía, los vicios del procedimiento administrativo: falta de competencia, carencia de dictámenes vinculantes, etc. Los vicios intrascendentes, subsanables mediante un acto interno del órgano legislativo, no son justiciables en la jurisdicción constitucional, pues no influyen sobre la libre formación de la voluntad del legislador, que es lo que, en última instancia, tutela la precitada norma contenida en el artículo 73, inciso c), de la Ley de la Jurisdicción Constitucional.”<sup>232</sup>

El Reglamento parlamentario condiciona la actuación de los diputados, no sólo con respecto de la aprobación de las leyes, sino de todos los acuerdos legislativos que adopte; de manera que su infracción puede implicar la inconstitucionalidad del acuerdo legislativo o ley.

En este sentido, el propio numeral 73, inciso c), de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, faculta la promoción de acciones de inconstitucionalidad por violación del procedimiento legislativo; sin embargo, esta vía de impugnación lo es única y exclusivamente respecto de las leyes, de manera que no es aplicable a otros actos parlamentarios; para estos casos, la vía apropiada debe ser la del amparo.

No debe olvidarse que el procedimiento legislativo está fundamentado en una serie de principios fundamentales de orden constitucional, a tal punto que la potestad autonormativa de la Asamblea Legislativa está limitada al respeto de los mismos; tales como el pluralismo, el fomento del debate, la preferencia de los trámites ordinarios, etc., todos derivados del principio democrático, dispuestos no sólo para la adopción de las

---

<sup>232</sup> Hernández Valle Rubén (1993). “El Reglamento de la Asamblea como parámetro de constitucionalidad.”. Revista Parlamentaria. 1 (2): setiembre, p. 17.

leyes, sino para el ejercicio de las demás funciones esenciales de este órgano legislativo que deriva de los artículos 1, 9 y 105 de la Constitución Política.

Es significativo anotar que en la Constitución Política de 1871 no se consignaba expresamente la facultad autonormativa del Congreso, la cual sí se consignó en el proyecto de la Constitución Política presentado a la Asamblea Nacional Constituyente por la Junta Fundadora de la Segunda República, pero no en su modalidad de Reglamento, como se tiene hoy, sino adoptado mediante el procedimiento del trámite de la ley, a excepción del veto, en tanto el inciso 23) del artículo 184, del Capítulo II, del Título X.- relativo a las atribuciones de la Asamblea Legislativa, proponía:

“Aceptar el reglamento para su régimen interior, el que una vez adoptado no podrá modificarse, sino por los trámites de toda ley, exceptuando únicamente la sanción del Poder Ejecutivo. El reglamento señalará la forma de corregir disciplinariamente a sus miembros.”<sup>233</sup>

En las discusiones que se suscitaron en la Asamblea Nacional Constituyente respecto de este numeral, además de esta propuesta se conoció la moción de la comisión de reformas del partido Unión Nacional, que no tenía ninguna referencia a esta competencia. Es en la sesión número 68, artículo 3, del 16 de mayo de 1949, en que se analizó concretamente este punto, limitándose la discusión a la inconveniencia de que el Reglamento de la Asamblea Legislativa se adoptara mediante los procedimientos previstos para las leyes, por cuanto ello dificultaría su adaptabilidad a la realidad parlamentaria.

Actualmente, el procedimiento de reforma al Reglamento legislativo se fundamenta en el párrafo primero del artículo 124 constitucional que dispone:

---

<sup>233</sup> Actas de la Asamblea Nacional Constituyente de 1949. (1951) Tomo I. Antecedentes, Proyecto, Reglamentos Actas. San José. Costa Rica. Imprenta Nacional p. 51.

“Todo proyecto para convertirse en una ley debe ser objeto de dos debates, cada uno en día no consecutivo, obtener la aprobación de la Asamblea Legislativa y la sanción del Poder Ejecutivo, y publicarse en el Diario Oficial, sin perjuicio de los requisitos que esta Constitución establece para casos especiales. No tienen el carácter de leyes y, por lo tanto, no requieren los trámites anteriores los acuerdos que se tomen en uso de las atribuciones enumeradas en los incisos 2), 3), 5), 6), 7), 8), 9), 10), 12), 16), 21), 22), 23) y 24) del artículo 121, que se votarán en una sola sesión y deberán publicarse en el Diario Oficial.”

En esta disposición constitucional se establece que el procedimiento para la adopción y/o reforma de los reglamentos o estatutos parlamentarios, sea el propio de los acuerdos legislativos,<sup>234</sup> con las siguientes particularidades:

1. No requiere de dos debates para su aprobación, sino que se aprueba en uno sólo.
2. El Poder Ejecutivo no tiene posibilidad de participar en su aprobación, o sea no procede su sanción (veto).
3. El acuerdo se publica en el Diario Oficial La Gaceta, como requisito de eficacia.

En virtud de la exigencia establecida en el inciso 22), del artículo 121) de la Constitución, se deriva el cuarto requisito característico para la aprobación de los estatutos parlamentarios en nuestro país: requieren de votación calificada, esto es, con los dos tercios de la totalidad de los diputados de la Asamblea Legislativa, lo cual se traduce en treinta y ocho votos; y que en modo alguno puede estimarse que constituye un requisito meramente formal; todo lo contrario, es un requisito esencial en tanto que por él se evidencia el verdadero consenso del seno legislativo en las normas internas que sancionan; con lo cual se cumplen a cabalidad principios constitucionales esenciales, tales como el respeto de la decisión de la voluntad de la mayoría -que en este

---

<sup>234</sup> Por acuerdo legislativo debe entenderse la decisión legislativa tomada en el cumplimiento de otras atribuciones constitucionales, distintas de la producción de leyes, tales como las autorizaciones al Poder Ejecutivo para determinados actos, los votos de censura, levantamientos de inmunidad a los miembros de los Supremos Poderes, la autorización de las concesiones de islas y, por supuesto, la adopción de la aprobación de régimen interior; ver Ramírez Altamirano, Marina (1998). Manual de Procedimientos Legislativos. San José, Costa Rica: Investigaciones Jurídicas, S. A., p. 263.



caso es de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Legislativa- y, por consiguiente, el respeto de las minorías.

Las reformas al Reglamento se tramitan en un apartado especial de la agenda del Plenario (asuntos internos del Congreso). Tienen prioridad sobre las reformas reglamentarias, las enmiendas a la Constitución Política, la prórroga otorgada a comisiones, la dispensa de trámites de proyectos y la delegación de iniciativas a las comisiones plenas.

Para conocer un proyecto de reforma al Reglamento debe aprobarse una moción por 38 votos (mayoría calificada). Las reformas reglamentarias se aprueban por 38 votos y durante su debate pueden presentarse mociones.

El procedimiento de reformas al Reglamento legislativo se estipula en el título sexto de la tercera parte de dicho cuerpo normativo. El artículo 207 de ese título sexto fue interpretado mediante el acuerdo 4084 del, 14 de junio de 1999, publicado en La Gaceta 129, del 5 de julio de 1999. Desde entonces ese acuerdo vino a regular el procedimiento parlamentario de reforma al Reglamento de la Asamblea.

La tramitación de los proyectos de reforma total o parcial del Reglamento de la Asamblea Legislativa inicia en el Plenario con la lectura del proyecto. Después, se concederá un máximo de quince minutos a los proponentes para que brinden una explicación general del texto.

Una vez que concluyan las explicaciones, se procederá al conocimiento de las mociones de fondo. Estas mociones serán conocidas directamente por el Plenario. Las mociones se discutirán en el orden de su presentación; sin embargo, el Presidente podrá establecer el orden de discusión de las mociones de conformidad con lo dispuesto en los artículos 124 y 163 del Reglamento.

Cada diputado tendrá derecho a hacer uso de la palabra quince minutos por cada moción. Concluido el conocimiento de la mociones de fondo, cada legislador podrá hacer uso de la palabra por una hora para referirse al fondo del proyecto.

En aquellos casos que la complejidad del proyecto o el número de mociones presentadas lo amerite, el Presidente podrá ordenar, en cualquier estado del debate, que el proyecto pase a conocimiento de una Comisión, especialmente designada para el caso. Cuando esto suceda, las mociones que se presenten se discutirán en el orden de su presentación.

El Presidente de la Comisión podrá también establecer el orden de discusión de las mociones con base en lo que disponen los numerales 124 y 163 del Reglamento. La Comisión deberá informar al Plenario dentro de un plazo prudencial que le fije el Presidente de la Asamblea, el cual no podrá ser inferior a tres días. La Comisión podrá solicitar al Presidente de la Asamblea, por una sola vez, una prórroga del plazo. Si el Presidente se opone a la prórroga, cabrá apelación ante el Plenario, el cual resolverá en definitiva lo establecido en el artículo 156 del Reglamento. Si vencido el plazo para rendir el informe, o su prórroga, aún quedaren mociones pendientes de conocer, éstas se someterán a votación sin discusión alguna.

Una vez rendido el dictamen, sólo se admitirán nuevas mociones de fondo cuando se presenten al Directorio dentro de los seis días hábiles siguientes a la fecha en que la Comisión rindió el informe.

Las mociones de fondo pasarán a conocimiento de la Comisión que dictaminó, la cual deberá rendir un informe al Plenario dentro de los tres días hábiles siguientes al vencimiento del plazo a que se refiere el párrafo anterior. Si vencido el plazo para rendir el informe aún quedaren mociones pendientes de conocer, éstas se someterán a votación sin discusión alguna. Todas las mociones que apruebe la Comisión se tendrán por incorporadas al texto del proyecto.

Aquellas mociones de fondo rechazadas por la Comisión podrán ser reiteradas por sus proponentes ante el Plenario, si éste se convierte en comisión general para conocerlas. La moción para convertir el Plenario en comisión general se pondrá a votación, previa explicación del asunto que hará el proponente durante un máximo de diez minutos. Finalmente, una vez aprobado el proyecto, se publicará en el Diario Oficial La Gaceta.

Por su parte, el artículo 208 establece el principio de la inderogabilidad singular, según el cual salvo en los casos en que el propio Reglamento lo establezca expresamente, no serán admisibles las mociones tendentes a su inaplicación a casos concretos.

## **CAPÍTULO II: LA REFORMA AL REGLAMENTO PARLAMENTARIO DESDE LA ÓPTICA DE LAS FRACCIONES LEGISLATIVAS DEL PERIODO CONSTITUCIONAL 2006-2010**

### **Sección I: Opinión de la fracción mayoritaria sobre la reforma al Reglamento legislativo**

La presidenta de la comisión de reformas al Reglamento, la liberacionista Ofelia Taitelbaum, dijo que una reforma integral de las normas que rigen a los diputados está descartada en el actual Parlamento.<sup>235</sup> A dos años y un mes de gestión, los diputados del periodo constitucional 2006-2010, sólo lograron un cambio coyuntural al estatuto de la Asamblea Legislativa; en la sección II del capítulo primero, del título segundo, expusimos de que manera el artículo 41 bis se modificó, para acelerar la tramitación del TLC entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana, así como los proyectos de su agenda complementaria. Aparte de esto, un cambio para volver permanente la comisión de asuntos municipales es lo más relevante que han logrado los legisladores en esta materia.

Taitelbaum indicó que si bien es necesaria una reforma integral, en estos momentos esa posibilidad no es viable; según ella: “Para reformar el reglamento es necesario un período completo (cuatro años).”<sup>236</sup>

Entre los cambios urgentes, Taitelbaum<sup>237</sup> ha recomendado generalizar la aplicación de plazos para discutir y votar los proyectos de ley, bajar a 29 diputados el número necesario para poder iniciar las sesiones plenarias. Además, apoya el establecimiento de nuevas reglas que rijan a los diputados que se declaren independientes.

El tema de una reforma integral al Reglamento legislativo no estuvo en las prioridades del oficialismo en los dos primeros años de este período constitucional. No

---

<sup>235</sup> La Nación (periódico), martes 17 de junio del 2008.

<sup>236</sup> Ibid.

<sup>237</sup> Diario Extra (periódico), martes 20 de mayo del 2008.

obstante, la legisladora liberacionista Mayi Antillón, quien presidió dicha comisión hasta el 30 de abril del 2008, promovió una reforma general al Reglamento que al final no fructificó; según la diputada, “... la dinámica institucional es lenta para el trabajo pendiente del país en temas estructurales, que se han venido postergando ante un injustificable cálculo político.”<sup>238</sup>

Antillón denuncia que algunos grupos parlamentarios defienden que la lentitud es para permitir el debate reposado; sin embargo, ella considera que esa lentitud no responde al sentido de oportunidad que hoy debe asumir el país en diferentes temas.

La ex-jefa de la fracción liberacionista defiende la negociación y el análisis de opciones para hacer más ágil el procedimiento parlamentario, que ha sido un tema en el que han hecho sus propuestas diferentes grupos políticos. Como ex-presidenta de la Comisión de Reglamento, ha dicho que se dio “... a la tarea de integrar estas iniciativas y plantear vías de acción que permitan avanzar en la correcta dirección para mejorar el proceso legislativo.”<sup>239</sup>

La diputada liberacionista, cuando ejerció la presidencia de la comisión de reformas al Reglamento, pretendió incluir en dicho cuerpo normativo una serie de mecanismos que descubrió durante una visita al Parlamento chileno, en noviembre de 2007.

Según Antillón, “... es exagerado que la mayoría de los proyectos que entran a la corriente legislativa duren en promedio cuatro años para ser sometidos a votación”<sup>240</sup>

Entre los aspectos que ella considera son dignos de imitar del reglamento del Parlamento chileno estarían la forma rápida en que se tramitan los convenios internacionales, incluidos los tratados de libre comercio; además de la creación de un mecanismo para que los proyectos convocados por el Poder Ejecutivo puedan votarse en un corto plazo cuando sean considerados urgentes.

---

<sup>238</sup> La Nación (periódico), domingo 4 de febrero del 2007.

<sup>239</sup> Ibid.

<sup>240</sup> Diario Extra (periódico), martes 5 de febrero del 2008.

La bancada liberacionista busca, además de agilizar el trámite de los proyectos, reducir el número de diputados necesarios para iniciar una sesión plenaria, así como limitar las posibilidades de consultar a la Sala Constitucional sobre los contenidos de las iniciativas de ley.

La diputada Antillón afirma que “... la reforma al Reglamento no es algo de carácter técnico, es un acuerdo político, y como todo entendimiento de esa índole, las sugerencias que se realicen, tienen que salir de las fracciones, y eso no se hace por delegación a los asesores.”<sup>241</sup>

La legisladora también propone una revisión integral de las comisiones legislativas, ya que considera que la constante creación de comisiones especiales para temas específicos ha venido a desvirtuar a las comisiones permanentes.

Por su parte, para el presidente de la Asamblea Legislativa, Francisco Antonio Pacheco,<sup>242</sup> el tema de la reforma reglamentaria es un asunto de voluntad política; según Pacheco, el problema no es el tiempo, sino de actitud y deseo de los diputados.

En el mes de enero de 2008, el presidente del Parlamento pidió a las fracciones algunos asesores para trabajar en un proyecto de reforma. Francisco Antonio Pacheco considera que “... si algo dificulta llegar a conclusiones es el hecho de que las reformas casi siempre llevan marca y eso provoca reacciones en gentes que son de otro partido o, incluso, en gente del mismo partido que considera que (la reforma) no debería ligarse a un diputado”. Cabe señalar que no todas las fracciones parlamentarias acogieron la propuesta.

Pacheco cree que el Reglamento modificado entraría en vigencia para los nuevos diputados en el 2010, y “... no afecta la vida de esta Asamblea Legislativa, aunque merecería cambiar en muchos sentidos.”<sup>243</sup>

---

<sup>241</sup> Diario Extra (periódico), martes 5 de febrero del 2008.

<sup>242</sup> La Nación (periódico), martes 17 de junio del 2008.

El legislador aclaró que la puesta en marcha hasta el 2010 de las reformas al Reglamento, favorece el apoyo de los actuales legisladores. Lo anterior porque la propuesta no sería vista como un mecanismo para coartar las estrategias legislativas, ni lo que tenga que decirse por parte de diputados de la presente Asamblea.

El diputado liberacionista ha afirmado que la eficacia de la institución parlamentaria no debería depender únicamente de los acuerdos políticos; opina que la Asamblea Legislativa requiere, además, del consenso político un nuevo cuerpo normativo que simplifique los procedimientos parlamentarios, según él "...la norma debería ser el debate reglado (regular el tiempo en las discusiones)."<sup>244</sup>

El Presidente de la Asamblea opina que, la negociación que los diputados de oposición le exijan al Gobierno, es una práctica legislativa relativamente normal, "...porque la agenda de proyectos en el período de sesiones ordinarias es producto de una votación en la cual el número de diputados pesa, por eso es normal que siempre haya algo de transacción."<sup>245</sup> Pacheco cree que este sistema les permite a los partidos pequeños hacer oír su voz, porque, de otra manera, nadie les pondría atención.

Sin embargo, el legislador objeta que hay que hacer la distinción entre aquellos proyectos que involucran intereses nacionales y los que no. Pacheco considera que en la Asamblea existen proyectos que por su importancia deberían ponerse en primer lugar con independencia de cualquier cosa; por otro lado, le parece que cuando se trata de proyectos menores, es comprensible que haya un acuerdo de mutua ayuda entre el oficialismo y las minorías.

Entre los puntos que el legislador ha recomendado para la corrección del procedimiento parlamentario se cuenta el quórum, que es de 38 diputados como mínimo en el Plenario, tanto para que la sesión inicie, como para que no se interrumpa; según él,

---

<sup>243</sup> La Prensa Libre (periódico), martes 29 de enero del 2008.

<sup>244</sup> La Nación (periódico), domingo 9 de julio del 2006.

<sup>245</sup> Diario Extra (periódico), lunes 26 de mayo del 2008.

“... eso de que el quórum requiera dos terceras partes es excesivo.”<sup>246</sup> En este sentido, opina que podría limitarse el quórum a votaciones importantes, y sesionar con un quórum de mayoría absoluta.

Pacheco también ha hecho énfasis en la economía del uso de la palabra, considera que “...no debería haber un tema donde un diputado tenga derecho a hablar por más de quince minutos.”<sup>247</sup>

Por otro lado, agrega que las mociones se utilizan de forma exagerada, razón por la cual “una innumerable cantidad de mociones paraliza cualquier proyecto.”<sup>248</sup>

Con respecto al número de diputados que integran la Asamblea Legislativa, el diputado Pacheco es del criterio que son totalmente insuficientes. Sobre este tema ha afirmado que “... es un asunto que a veces la gente no entiende (...), pero no hay suficientes diputados para analizar los asuntos básicos que le corresponden a un Parlamento, como los temas financieros, derechos humanos, conservación del ambiente, etc.”<sup>249</sup>

El legislador argumenta que Costa Rica tiene uno de los Parlamentos más pequeños del mundo. Según él, eso causa que no tengamos suficientes diputados para cubrir el trabajo en comisiones; además agrega que “... el resultado de eso es que los pocos diputados tengan que andar corriendo de una comisión a otra, sin especializarse ni profundizar el trabajo en ninguna”<sup>250</sup>

El Presidente del Parlamento costarricense señala que en todos los congresos existen diputados expertos en algunos temas, mientras que “aquí el diputado es de todo oficio y

---

<sup>246</sup> La Prensa Libre (periódico), martes 29 del enero de 2008.

<sup>247</sup> Ibid.

<sup>248</sup> Ibid.

<sup>249</sup> Diario Extra (periódico), lunes 26 del mayo de 2008.

<sup>250</sup> Ibid.



eso atenta contra la calidad de la Asamblea. Una manera de evitar eso es aumentar el número de diputados.”<sup>251</sup>

Sobre este aspecto concluye que hay que aumentar, en un buen número, la cantidad de diputados nacionales que elige cada partido y convirtiendo a los demás, en diputados electos por circunscripciones electorales unipersonales, es decir, “... para que pueda responder a su respectiva comunidad.”<sup>252</sup> Considera que eso mejoraría la representación y la comunicación con el pueblo.

Además, el legislador añade un nuevo elemento por considerar en relación con el funcionamiento de la Asamblea, que es el temor de los diputados a la Sala Constitucional y el abuso de las consultas de constitucionalidad, desde su perspectiva sólo cuando existen fuertes dudas debe irse a la Sala Constitucional.

Por otro lado, el PLN propone reformar el Reglamento Legislativo para que los proyectos presentados al Congreso detallen el origen del dinero con el que se hará frente a los gastos que suponga la ejecución de la futura ley. “Toda iniciativa o proyecto de ley que implique creación o aumento del gasto público, deberá contener en forma expresa y detallada la estimación del posible monto que demandará la aplicación de sus normas”, señala el expediente 17 068.

El plan es promovido por el legislador Fernando Sánchez del Partido Liberación Nacional. El diputado comentó, en una entrevista realizada por el periódico La Nación, que se necesita afianzar el “principio de responsabilidad presupuestaria”,<sup>253</sup> para evitar la promulgación de leyes o reformas que en la práctica se vuelven imposibles de ejecutar.

La reforma planteada supone la creación del artículo 113 bis del Reglamento Legislativo. La presentación de proyectos de ley sin el respectivo estudio de gastos, así

---

<sup>251</sup> Diario Extra (periódico), lunes 26 de mayo del 2008.

<sup>252</sup> Ibid.

<sup>253</sup> La Nación (periódico), domingo 13 de julio del 2008.

como de las fuentes de donde se financiarían, de aprobarse la reforma implicará, una falta grave de procedimiento, lo cual anularía el proceso legislativo.

Finalmente, Francisco Antonio Pachecho reconoce que el país vive una crisis de ingobernabilidad, y piensa "... que uno de los elementos fundamentales de esta ingobernabilidad es precisamente el Reglamento de la Asamblea."<sup>254</sup>

En relación con este tema, el diputado Fernando Sánchez explica que, en la última década, nuestro Estado se ha venido caracterizando por la incapacidad de tomar decisiones trascendentales; o mejor dicho, "por la creatividad con la que se elude tomarlas."<sup>255</sup> Los proyectos de ley relacionados con la seguridad ciudadana, el tema migratorio, la concesión de obra pública, el sistema educativo, el fortalecimiento de las telecomunicaciones, la reforma del Código Electoral y el TLC con EE. UU., son ejemplos de nuestra costumbre de aguardar "hasta que se aclaren los nublados del día."<sup>256</sup>

El legislador señala que "la falacia del consenso" es un mecanismo que busca sustituir disimuladamente el sistema de mayorías propio de la democracia, a cambio de una forzosa unanimidad para toda decisión. Según él, esto es un ardid de aquéllos que no están de acuerdo con un proyecto o solución del problema, "...y en ello encuentran justificación para vetar u obstruir decisiones que en cualquier otra democracia ya se habrían concretado."<sup>257</sup>

## **Sección II. Opinión de las distintas fracciones minoritarias sobre la reforma al Reglamento legislativo**

Ante la invitación que les hizo, en enero de 2008, el Presidente de la Asamblea a los distintos grupos parlamentarios, para elaborar un plan de reforma general al Reglamento legislativo, las fracciones minoritarias han optado por trabajar vías distintas. Un grupo lo conformaron asesores del Directorio con los de las fracciones del Partido Acción

---

<sup>254</sup> La Prensa Libre (periódico), martes 29 de enero del 2008.

<sup>255</sup> La Nación (periódico), viernes 11 de mayo del 2007.

<sup>256</sup> Ibid.

<sup>257</sup> Ibid.

Ciudadana (PAC), Frente Amplio, Restauración Nacional, así como los diputados independientes, Evita Arguedas y José Manuel Echandi. En forma separada, trabajaron las fracciones de Liberación Nacional, Unidad Social Cristiana (PUSC) y Movimiento Libertario.

No obstante, el impulso que el Directorio legislativo le ha dado a la discusión sobre la reforma al Reglamento de la Asamblea Legislativa, ésta no ha contado con el suficiente interés por parte de las distintas fracciones parlamentarias; en este sentido, el jefe de fracción del Partido Acción Ciudadana, Francisco Molina, coincide en que hay falta de interés de las otras bancadas, según él, “...los demás partidos no tienen mucho interés, a veces se da mucho discurso”<sup>258</sup>

En el caso de la ex jefa de fracción de la Unidad Social Cristiana, Lorena Vásquez, considera que la reforma debe ser concreta, según esta diputada hablar de una reforma integral que se pueda ver en este periodo constitucional no es viable.<sup>259</sup> Desde el primer año de este cuatrienio, la legisladora manifestó que “...la Asamblea se enfrasca seis u ocho meses en puro reglamento, lo que lleva un largo rato y no se sabe qué sale. Lo que hay que buscar son coincidencias. Esta Asamblea ha demostrado gran capacidad para construir mayorías, no debemos desperdiciar ese momento.”<sup>260</sup>

No obstante, la legisladora ha apuntado con anterioridad que, la “vía rápida” del 41 bis, es una guía para reformar el procedimiento ordinario de la aprobación de las leyes.<sup>261</sup> La diputada socialcristiana opina que la democracia es deliberación y debate, pero también decisión, por este motivo justifica el apoyo que le dio su fracción a la reforma del artículo 41 bis del Reglamento, para que la Asamblea Legislativa tome las decisiones que tenga que tomar, respetando los derechos de todos los diputados, pero también haciendo valer su mandato constitucional de votar los proyectos.

---

<sup>258</sup> La Nación (periódico), martes 17 de junio del 2008.

<sup>259</sup> Ibid.

<sup>260</sup> El Financiero (periódico), lunes 28 de agosto del 2006 a domingo 3 de septiembre del 2006.

<sup>261</sup> La Nación (periódico), lunes 12 de mayo del 2008.

Con ella coincide, el ex jefe del Movimiento Libertario, Luis Barrantes, quien ha aceptado que la Asamblea no puede ser un lugar de eterna discusión. Sobre este tema, el jefe de la fracción ha opinado lo siguiente: “No se le puede poner mordazas a las fracciones minoritarias, porque es muy peligroso y eso no va a pasar, pero sí hay que reducir tiempos. Cómo es posible que para las mociones de reiteración (defensa) hayan 15 minutos.”<sup>262</sup>

Asimismo, el diputado Francisco Molina<sup>263</sup> que, en su momento, se opuso a la aplicación del 41 bis; ahora ve como un “acto de justicia” que si se apuró la agenda del TLC por dicha vía, también se apure la agenda de proyectos de “desarrollo social”. De modo similar, el diputado minoritario Óscar López<sup>264</sup> del Partido Accesibilidad Sin Exclusión, opina que “... el 41 bis debería ser la regla y no la excepción”. Este legislador expresó que “... la Asamblea está atascada de proyectos de leyes sociales a los que hay que aplicar la ‘vía rápida’. Además, si en el 2010 hay 14 fracciones y no solo ocho, aquí no pasa ningún proyecto”. Sin embargo, este diputado minoritario, condiciona su apoyo a la reforma a que se excluyan iniciativas tributarias y convenios internacionales.

Para López, es difícil calificar la gestión de la Asamblea, ya que, a su juicio, depende de los intereses de los distintos sectores que la componen el hecho de mejorar el rendimiento del Parlamento. A criterio de este diputado, “... el reglamento de la Asamblea no permite que, dada la pluralidad de partidos, se avance de manera adecuada en la discusión de los proyectos.”<sup>265</sup>

Rafael Madrigal,<sup>266</sup> quien fuera subjefe de la fracción del PAC, observa un enfoque político, otro jurídico y el tercero que es una combinación, en torno a la reforma. Según él, al PAC le interesa un enfoque político que establezca un plazo razonable de

---

<sup>262</sup> La Nación (periódico), lunes 24 de marzo del 2008.

<sup>263</sup> La Nación (periódico), lunes 12 de mayo del 2008.

<sup>264</sup> Ibid.

<sup>265</sup> La Prensa Libre (periódico), viernes 1º de diciembre del 2006.

<sup>266</sup> La Nación (periódico), lunes 24 de marzo del 2008.

aprobación de leyes, con respeto a los derechos de las fracciones minoritarias por intervenir y enmendar. El problema para él es establecer cuál es un “tiempo razonable”.

Una posición más conservadora sostuvo la legisladora Elizabeth Fonseca Corrales,<sup>267</sup> quien fuera jefe de fracción del PAC durante los dos primeros años del presente periodo cuatrienal; para esta historiadora, el Parlamento ha funcionado bien, por lo que opina que la reforma es innecesaria si los diputados se conducen con responsabilidad. Desde esta perspectiva si hay voluntad política, no es necesario hacer grandes reformas al Reglamento.

Por su parte, la diputada independiente Evita Arguedas<sup>268</sup> (ex miembro de la fracción del Movimiento Libertario), considera necesario para impulsar la reforma, analizar exhaustivamente y detallar lo que debe cambiarse según ella, la transformación tiene que ser integral, y no el resultado de una necesidad coyuntural, porque, de lo contrario, se atentaría contra el sistema democrático. No obstante, la ex libertaria en el año 2006 era del criterio que “... el Reglamento legislativo tiene suficientes disposiciones para hacer una buena labor.”<sup>269</sup>

Con respecto a la fijación de plazos en el procedimiento legislativo ordinario, Guyón Massey, de Restauración Nacional y José Manuel Echando,<sup>270</sup> de Unión Nacional, dijeron que respaldarían la propuesta, pues ayudaría a agilizar la labor del Poder Ejecutivo. Sin embargo, Echandi excluiría del plazo de votación los proyectos tributarios.

Echandi razona que, si bien el Parlamento es para dialogar, negociar y discutir los temas trascendentales para el país, es necesario llegar a acuerdos.

---

<sup>267</sup> La Nación (periódico), lunes 18 de septiembre del 2006

<sup>268</sup> La Nación (periódico), viernes 5 de enero del 2007.

<sup>269</sup> La Nación (periódico), viernes 3 de julio del 2006.

<sup>270</sup> La Nación (periódico), jueves 25 de mayo del 2006.

Este diputado minoritario critica que existen fracciones legislativas que obstaculizan el funcionamiento del Parlamento, porque el Ordenamiento Jurídico les garantiza una serie de derechos, “... pero en el caso del Partido Unión Nacional se hará una oposición constructiva, sin obstaculizar la gestión.”<sup>271</sup>

Por su parte, los cinco diputados del Partido Unidad Social Cristiana (PUSC)<sup>272</sup> han objetado el trámite rápido para aquellos proyectos que reformen el impuesto sobre la renta de empresas y personas.

Uno de los principales opositores a la reforma la Reglamento, ha sido el diputado minoritario Mario Quirós Lara,<sup>273</sup> miembro de la fracción del Movimiento Libertario. Según este legislador, existen dos tipos de sistemas democráticos, el mayoritario y el proporcional. En este último, ganan todos los que alcanzan una proporción de votos, por ejemplo, el sistema para elegir diputados, o sea, el Poder Legislativo, opera con el segundo sistema, con representación proporcional, donde la mayoría no puede ir por donde quiera. Él considera que la democracia proporcional limita el poder de la mayoría, para eso se estableció y esa es su esencia.

Quirós opina que, se estaría renunciando a nuestra Constitución Política si se cae en el error de confundir ambos tipos de democracia. Según él, esta confusión es muy común en nuestro país.

Este diputado argumenta que como nuestra Constitución establece la democracia proporcional para la Asamblea Legislativa, el Reglamento de la Asamblea, también lo debe hacer; “... cualquier reglamento legislativo debe poner límites muy claros a la mayoría.”<sup>274</sup> Quirós señala que los límites a la mayoría, encarnados en la democracia proporcional deben ser reales, efectivos y verificables.

---

<sup>271</sup> La Prensa Libre (periódico), viernes 1º de diciembre del 2006.

<sup>272</sup> La Nación (periódico), viernes 19 de mayo del 2006.

<sup>273</sup> El Financiero (periódico), lunes 5 de febrero de 2007 a domingo 11 de febrero del 2007.

<sup>274</sup> Ibid.

El legislador afirma que, "... nuestra Constitución Política no le permite al mandatario acumular el poder de una democracia de simple mayoría y, extenderla a la Asamblea Legislativa, anulando, por lo tanto, la democracia proporcional que se usa para elegir a los 57 diputados."<sup>275</sup> Para el diputado de oposición, el resultado de la democracia proporcional es una representación multipartidaria que "... tiene como consecuencia que no pueda el Poder Ejecutivo directamente, ni por medio de su fracción oficialista, acallar, estrujar, ni desconocer, a los diputados electos por la democracia proporcional."<sup>276</sup>

Según él, si se dictara un Reglamento legislativo que lo permitiera, en realidad se estaría discriminando contra los costarricenses que no votaron por el oficialismo en la última elección, con lo que se violaría ese resultado electoral.

En este sentido, Quirós agrega a su razonamiento que el aspecto más importante de la gobernabilidad es que exista representación de todos los costarricenses en la toma de decisiones y el control del poder.

Para él, sin representación proporcional, no podría controlarse políticamente, ni pedir cuentas, al presidente del Ejecutivo y a sus ministros, quienes quedarían por la libre, en otras palabras, ellos acumularían, junto con su fracción legislativa, todo el poder.

Quirós considera, además, que, actualmente, el Reglamento tiene previstos procedimientos para trámite rápido de algunos asuntos calificados, según los artículos 41 bis y 208 bis, o sea, ya existen mecanismos de trámite especial, y también puede ponerse fecha a los proyectos, razón por la cual para él, es sorprendente que se proponga otra reforma para lo mismo.

El diputado es contundente al indicar que "...si lo que se busca, con una nueva reforma, es aplicar democracia mayoritaria, donde nuestra constitución nacional manda

---

<sup>275</sup> El Financiero (periódico), lunes 5 de febrero del 2007 a domingo 11 de febrero del 2007.

<sup>276</sup> Ibid.

democracia proporcional y donde los electores no dieron acumulación de poder legislativo al Presidente, tomaríase rumbo de colisión..”<sup>277</sup> Para el libertario, las reformas al Reglamento Legislativo son siempre posibles, pero no para imponer una democracia mayoritaria donde no corresponde, sino, más bien, respetando la democracia proporcional.

Las fracciones de oposición que se oponen a la reforma del Reglamento legislativo alegan que la duración de los proyectos no es el principal problema para la eficiencia parlamentaria. Los detractores de la reforma argumentan que, un estudio de la Unidad de Análisis de la Gestión Parlamentaria, del Departamento de Servicios Parlamentarios, registró que los expedientes no se caracterizan por su tardanza; por el contrario, el recuento de los trámites en la primera legislatura muestra que casi la mitad de las leyes requirieron menos de un año de trámite.

No obstante, debe recordarse que el problema surge con los proyectos que reciben un veto de fracciones minoritarias, y que suelen ser las prioridades de los gobiernos: basta recordar el plan fiscal en la gestión de ex-Presidente Abel Pacheco, saturado de mociones por el Movimiento Libertario (ML).

Adrián Brenes Leiva, asesor parlamentario de la actual fracción del Movimiento Libertario, ha comentado que en el presente la práctica parlamentaria es diferente a otros tiempos. Según él, los proyectos de ley pasan por un tamiz mucho más riguroso; “... el debate es más enconado y, por ello, más público, dejando así menos espacio para la coima y el compadre hablado.”<sup>278</sup> Para Brenes, si bien es cierto el resultado implica menor aprobación de leyes, las que se aprueban son fruto de mayores consensos, de menores ocurrencias y de mejor análisis.

El asesor considera que a los frenos y contrapesos previstos en el Reglamento de la Asamblea Legislativa, que según él, justo ahora han comenzado a funcionar gracias al

---

<sup>277</sup> El Financiero (periódico), lunes 5 de febrero del 2007 a domingo 11 de febrero del 2007.

<sup>278</sup> La República (periódico), lunes 19 del febrero de 2007.



nuevo esquema multipartidista, se les da el nombre de obstruccionismo. Él argumenta que los diputados de todas las fracciones son parte del gobierno, según la propia Constitución Política.

Brenes señala que, si el Ejecutivo no logra metas más ambiciosas, no debe culpar al Reglamento, ni a las fracciones de oposición, sino revisar su capacidad para negociar más astutamente; además, afirma que "...el Parlamento no es una mera fábrica de leyes, sino también, y ello no puede menospreciarse, un foro de debate y contrapeso del Ejecutivo."<sup>279</sup>

### **Sección III. Criterios técnicos de los especialistas sobre la reforma al Reglamento**

El Programa Estado de la Nación ha diagnosticado que la capacidad institucional del Poder Legislativo tuvo una evolución contradictoria en la última década. La Asamblea ha mostrado un deterioro en su capacidad para ejercer sus funciones; ante esta realidad, el Programa ha revelado que la Asamblea Legislativa no ha pasado por un proceso de reestructuración o modernización y agrega que la estructura interna, sus prácticas y procedimientos, no han variado a pesar del profundo cambio político que se ha dado en la composición de las fuerzas que la integran. El informe del Estado de la Nación del 2004 señala que la estructura interna está enfocada, sobre todo, en la función legislativa y sólo una comisión permanente realiza acciones de control político, ya que, tradicionalmente, esta función se ejecuta a través de comisiones "ad hoc."

Actualmente, esa estructura muestra una mayor dispersión; el informe del Estado de la Nación del 2005 explica que, la organización ha sido superada por las necesidades de mayor especialización en temas particulares. El Reglamento establece seis comisiones permanentes, pero, según información suministrada por el Departamento de Servicios Técnicos, se han agregado diez comisiones permanentes especiales (Mujer,

---

<sup>279</sup> La República (periódico), lunes 19 de febrero del 2007.

Narcotráfico, Ambiente, Juventud, Niñez y Adolescencia, entre otras) y dieciséis comisiones especiales, para estudiar temas tan puntuales como la situación de familias en zonas fronterizas o la regulación y restricción de casinos. Las y los diputados deben repartir su tiempo entre treinta y dos comisiones, el Plenario y tres comisiones con potestad legislativa plena (“miniplenarios”). El estudio demuestra que, “el establecimiento de comisiones especiales no guarda ningún orden y pueden llegar a traslaparse instancias que trabajan temas relacionados entre sí. Por ejemplo, existe una comisión para investigar el financiamiento de los partidos políticos y otra para estudiar un proyecto de ley general de partidos políticos.”<sup>280</sup>

Este crecimiento disperso de las instancias legislativas que describe el Programa Estado de la Nación, coincide con la disminución en el rendimiento de las comisiones permanentes y la propensión por legislar para sectores específicos.

El Undécimo informe (2005) de dicho programa también señala que el proceso legislativo interno ha sido superado por la nueva realidad de fragmentación de fuerzas y actores políticos. El Reglamento legislativo ha sido objeto de modificaciones parciales, pero, no ha sufrido una reforma integral acorde con la actual situación parlamentaria. Según un recuento del Departamento de Servicios Parlamentarios, en el período 2002-2005 se presentaron 86 proyectos de reforma al Reglamento, cifra que duplicó el promedio de las tres anteriores administraciones; además, se conformó una comisión especial para estudiar el tema, pues todas las fracciones políticas representadas en la Asamblea han planteado proyectos con este propósito. A pesar de que se han discutido varias propuestas desde 1994, solamente se han aprobado cambios parciales que no han resuelto el dilema de adecuar los procedimientos legislativos permitiendo formar mayorías y, a la vez, respetando los derechos de las minorías. El estudio explica que los mayores problemas de los procedimientos vigentes se refieren a la rigidez del orden del día, la regulación del tiempo de intervención de las y los diputados para defender sus

---

<sup>280</sup> Programa Estado de la Nación. Undécimo informe. (2005). <<http://www.estadonacion.or.cr>> [Consulta: 30 septiembre. 2008].

propuestas, el impedimento de las votaciones a través de diversas figuras de obstrucción del proceso legislativo, tales como el abuso en el planteamiento de mociones sobre los proyectos en discusión.

Ante esta situación, una de las formas que se han utilizado para llenar las lagunas del actual Reglamento es acudir a las interpretaciones del mismo que realiza el Presidente del Directorio Legislativo, como moderador del debate en el Plenario. Si estas interpretaciones se aplican reiteradamente se convierten en costumbre parlamentaria que, deben ser consecuentes con la norma escrita y susceptibles del control de constitucionalidad, según el Departamento de Servicios Técnicos. No obstante, aunque se trata de un recurso jurídicamente viable, aceptado por la doctrina como parte de las fuentes del Derecho parlamentario, con un rango inferior al Reglamento de la Asamblea, “... cabe preguntarse sobre la inseguridad jurídica que origina el hecho de que la ausencia de reglas deba suplirse con interpretaciones de las reglas existentes.”<sup>281</sup>

El Director Ejecutivo de la Asamblea Legislativa, el señor Antonio Ayales<sup>282</sup> ha expresado que se inclina por una reforma integral del Reglamento. Ayales considera que el Reglamento legislativo, que data de 1958, es un instrumento que pertenece a una época en la que el Poder Legislativo estaba compuesto por dos fuerzas políticas mayoritarias; pero la situación ha cambiado por la cantidad de fracciones que surgieron en los dos últimos períodos constitucionales. Para él, la realidad del país ha cambiado, considera que “... el crecimiento poblacional, la globalización, los nuevos desafíos comerciales, el deterioro ambiental, la seguridad ciudadana y un sinnúmero de temas rebasaron las capacidades del actual reglamento que, tal vez, en su época fue útil, pero hoy es todo un reto para quienes legislan.”<sup>283</sup>

Al igual que algunos diputados que integran la actual Asamblea Legislativa (2006-2010), Ayales coincide en la necesidad de una reforma integral de ese instrumento

---

<sup>281</sup> Programa Estado de la Nación. Undécimo informe. (2005). <<http://www.estadonacion.or.cr>> [Consulta: 30 de septiembre del 2008].

<sup>282</sup> La Nación (periódico), martes 23 de marzo del 2008.

<sup>283</sup> Ibid.

jurídico, concebida en términos de facilitar la labor del legislador y constituir una herramienta acorde con lo que el país requiere. En este sentido, considera que es imprescindible un nuevo cuerpo normativo que permita someter a votación los proyectos, sin las interminables discusiones a que obliga el actual Reglamento. El Director Ejecutivo de la Asamblea toma en cuenta que “...el cambio atemoriza a quienes ejerzan la oposición en próximos periodos constitucionales, debido a la supuesta pérdida de poder; sin embargo, precisamente por ese motivo, este es el año propicio para pensar en tal reforma, en virtud de que no se percibe panorama alguno en cuanto al resultado de las próximas elecciones.”<sup>284</sup>

Por otro lado, un estudio realizado por Mideplan, la Universidad de Costa Rica y el programa Estado de la Nación, señala una serie de deficiencias organizativas en la Asamblea Legislativa. Este informe explica que desde la década de 1990, en que se establecieron las comisiones plenas y los miniplenarios, no se hacen reformas sistemáticas y profundas al Reglamento Legislativo y a la organización del Parlamento, para modernizarlo y revitalizarlo.

Rónald Alfaro,<sup>285</sup> funcionario del Estado de la Nación considera que es necesaria una reforma general que aún no se concreta, y que se posterga a cambio de pequeñas modificaciones al Reglamento. Lo anterior, asevera el politólogo, deviene en un Parlamento con un esquema de organización que ya sobrepasó la realidad nacional.

El licenciado Javier Fallas Villaplana,<sup>286</sup> ha expuesto también una serie de razones por las que considera urgente una reforma general al Reglamento legislativo. Según él, la Asamblea Legislativa se encuentra paralizada por un Reglamento obsoleto, cuyo actor principal es la figura del diputado que, otorga a cada uno de ellos potestades que pueden derivar en múltiples abusos; a esto se suman las condiciones actuales de representación política dispersa que potencian al máximo un contexto de intereses contrapuestos y con pocas posibilidades de conseguir consensos nacionales. Ante el reto

---

<sup>284</sup> La Nación (periódico), martes 23 de marzo del 2008.

<sup>285</sup> La Nación (periódico), domingo 20 de enero del 2008.

<sup>286</sup> La Nación (periódico), martes 12 de febrero del 2008.

que representa esta realidad del Parlamento costarricense, el autor propone una serie de modificaciones al cuerpo normativo que rige la dinámica parlamentaria.

En primer lugar, para Javier Fallas es imperativo continuar con el proceso de modernización del equipo con el que trabaja el Poder Legislativo. En el cuatrienio anterior se instaló en cada curul del Plenario una computadora para que los legisladores tuvieran acceso a textos de leyes, de proyectos de ley, orden del día y actas. Según él, la utilización de esos mecanismos, podría ahorrar un gasto millonario en fotocopias de mociones. Así, cuando un diputado presenta una moción, debería remitirla en digital, para que cualquier diputado, desde cualquier computadora de la Asamblea, pueda consultarla y ahorrar en papel. Es necesario, además, invertir en instrumentos electrónicos de votación que, dan mayor seguridad jurídica y mayor celeridad.

Con respecto a la organización administrativa, Fallas señala que el Directorio Legislativo debería ahondar y fortalecer los procesos de delegación en la Dirección Ejecutiva de la Asamblea, de aquellos asuntos administrativos que le quitan tiempo y atención de aquellos que sí requieren de su conocimiento.

En relación con la estructura del procedimiento legislativo, los diputados argumentan que cuentan con poco tiempo para atender las múltiples comisiones que hay en el Parlamento. Esto se debe a que, además de las comisiones permanentes ordinarias y extraordinarias, están las especiales que se crean para atender necesidades del momento. No obstante, Fallas propone como solución para contrarrestar y hacer más eficiente el trabajo de los diputados, la reestructuración y fusión de algunas comisiones parlamentarias. Por ejemplo, las comisiones permanentes especiales de Mujer y de Juventud podrían unirse para crear una Comisión de la Familia; la Comisión Permanente Especial de Ambiente podría fusionarse con la Comisión Permanente Ordinaria de Agropecuarios y Recursos Naturales.

Javier Fallas coincide también con algunos diputados del presente periodo constitucional (2006-2010) en que debe valorarse la posibilidad de que los

procedimientos excepcionales (art. 41 bis y art. 208 bis) que se aprobaron para agilizar la discusión y votación de proyectos, se conviertan en los procedimientos ordinarios de la Asamblea Legislativa, y así eliminar las disposiciones ordinarias actuales que tanto atrasan al Parlamento. Tal es el caso del artículo 107 del Reglamento legislativo, el cual dispone que en todos los casos no contemplados en el artículo 135 para el uso de la palabra, cada diputado puede hablar hasta por una hora; dicho autor propone, establecer plazos más cortos que, sean asignados para las fracciones parlamentarias y los diputados independientes (fracción mixta), y no para cada uno de los integrantes del Congreso.

Por su parte, Franklin Carvajal B.<sup>287</sup> periodista y asesor parlamentario, ha señalado con preocupación que el Reglamento vigente no satisface las demandas del Parlamento y de los diputados en lo personal. Carvajal opina que, en última instancia, el mayor perjudicado es el país que se priva de no contar con la legislación necesaria, ya que cuando ésta se aprueba, al cabo de cuatro o más años, en muchos casos resulta obsoleta.

Carvajal compara la organización de nuestro Parlamento con la de la mayoría de los parlamentos del mundo y de Latinoamérica; según él, en esos países "... los proyectos tienen un plazo definido para su discusión y votación, ya sea para que se conviertan en leyes o para que se desechen, pero hay una definición. En el país, lograr algo tan simple y necesario ha sido imposible."<sup>288</sup>

De conformidad con el análisis que ha hecho este asesor parlamentario, tanto la doctrina como la jurisprudencia nacional e internacional reconocen que el derecho parlamentario es vivo, dinámico, en constante evolución. Agrega, además, que por esas características y por la propia composición y naturaleza del Parlamento, se considera que las normas escritas pueden y deben ceder ante los usos, prácticas y costumbres parlamentarias, constituidas como fuentes normativas con mayor importancia.

---

<sup>287</sup> La Nación (periódico), sábado 3 de febrero del 2007.

<sup>288</sup> Ibid.

Para Carvajal, el principio de “inderogabilidad singular” incorporado al Reglamento corresponde en realidad más al Derecho Administrativo que a la naturaleza y fluidez del Derecho Parlamentario y del Parlamento como cuerpo político colegiado. Según él, son comprensibles los temores por parte de las fracciones de oposición de que una reforma le ponga plazos de votación a los proyectos y pueda convertirse en una ventaja para la fracción oficial y el gobierno de turno; aunque queden plenamente garantizados los derechos de las minorías al uso de la palabra, presentación de recursos, iniciativa y enmienda.

No obstante, considera que “...la validez de esas reservas no debe convertirse en carlangas que bloqueen el principal deber constitucional del Congreso, que es legislar, menos cuando lo que se busca es establecer plazos para un debate amplio y después concluir votando, sea a favor o sea en contra.”<sup>289</sup>

Desde la perspectiva de este especialista en temas parlamentarios, podría estarse en un momento histórico que es la antesala de una reforma al Reglamento, cuyo texto permita que todas las fracciones y los diputados individualmente puedan resultar beneficiados de ese nuevo trámite legislativo. Según Carvajal, es necesaria una reforma para que los proyectos, sin excepción, tengan plazos para su tramitación, tanto en la comisión como el Plenario que, pueden ser de seis meses, de manera que concluido ese período, se vota; según él, esta reforma debe favorecer tanto a las iniciativa que puedan ser de interés del Ejecutivo como de las fracciones y de los diputados individualmente.

Asimismo, el especialista explica que mediante un acuerdo político de las fracciones legislativas, de cumplimiento obligatorio, es posible dar trámite en el menor tiempo posible a una agenda, no de consenso sino participativa, en tanto que su contenido esté conformado por proyectos de todas las fracciones políticas, y el trámite que reciban esas propuestas sea simultáneo. Además, argumenta a favor de esta posición, que si bien es cierto no existe un compromiso de las fracciones por votar afirmativamente los

---

<sup>289</sup> La Nación (periódico), sábado 03 de febrero de 2007.

proyectos de la agenda, sí es posible un compromiso por darles un trámite expedito y conducirlos hasta la votación.

Franklin Carvajal sostiene que es hora de que la Asamblea Legislativa cuente con un reglamento ágil, que lleve a resultados que resguarden absolutamente los derechos de todos los diputados, pero que resuelva; en otras palabras, si bien “el debate legislativo es insoslayable y parte consustancial de todo parlamento democrático, encuentra su momento de realización práctica en la votación, ya para forjar una nueva legislación, ya para desechar una iniciativa inviable.”<sup>290</sup>

Por su parte, el politólogo Rodolfo Cerdas ha manifestado que los cambios casuísticos al Reglamento de la Asamblea demuestran la urgencia de hacerle una reforma general y profunda; para el especialista, “...el mal es muy viejo y ya no sirven los parches y los acuerdos de ocasión.”<sup>291</sup> Cerdas considera que se le ha hecho mucho daño a la Asamblea, se ha perjudicado la democracia y se ha debilitado la conexión entre la ciudadanía y sus representantes. El politólogo opina que éste es un buen momento para cambiar, ya que el país atraviesa por una transición del sistema de partidos.

Cerdas argumenta que la incapacidad de autorreforma de la Asamblea Legislativa “...le ha permitido a algunos calificar como enemigos de la democracia a quienes se oponen lealmente al gobierno o a quienes se resisten a que la Asamblea se convierta en sello de hule del Ejecutivo.”<sup>292</sup>

El especialista ha afirmado que hay que evitar el incremento del desprestigio de la Asamblea, la devaluación de la democracia y sus principios, razón por la cual critica

---

<sup>290</sup> La Nación (periódico), sábado 3 de febrero del 2007.

<sup>291</sup> La Nación (periódico), domingo 16 de diciembre del 2007.

<sup>292</sup> Ibid.



que “...se presenten las opiniones contrarias como obstáculos menospreciados que solo hacen perder el tiempo y no valen la pena ser atendidos.”<sup>293</sup>

---

<sup>293</sup> La Nación (periódico), domingo 16 de diciembre del 2007.

## **CAPÍTULO III: PROPUESTA DEMOCRÁTICA PARA REFORMAR EL REGLAMENTO DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA**

### **Sección I: ¿Por qué es necesaria para las minorías parlamentarias la reforma al Reglamento de la Asamblea?**

El Parlamento es la institución política por excelencia del sistema democrático representativo. La democracia costarricense pese a sus particularidades, está inmersa en la historia de la humanidad. Las primitivas comunidades fueron el refugio de los hombres para contrarrestar su debilidad frente a las fuerzas de la naturaleza. Desde aquellos tiempos remotos, las personas han organizado la sociedad, para que dentro de ésta se satisfagan las necesidades comunes a todos sus miembros y, a la vez, se respete la voluntad individual que impulsa la creatividad del ser humano. Sin embargo, la relación entre la sociedad y el individuo no siempre es armoniosa y hasta puede derivar en conflictos; le corresponde, entonces, a la comunidad política, decidir que instituciones sociales facilitan satisfacer las necesidades básicas y resolver las disputas entre las personas, sin limitar innecesariamente las libertades individuales, así como la creatividad e iniciativa con que cada ser hace su propia historia de vida.

La historia política de la humanidad, se ha caracterizado por un constante cambio; no obstante, las transformaciones sociales se alternan con los sistemas y las instituciones políticas que dan la apariencia de ser inmutables y ajenos al cambio. Las sociedades han tenido que escoger entre diferentes sistemas de gobierno, el sistema democrático es un ejemplo de opción política que, en ciertos periodos históricos, ha escogido la humanidad, dentro de un espacio geográfico y cultural determinado.

El sistema de gobierno democrático y el concepto teórico de democracia, pueden ser el resultado de un proceso de inducción y abstracción lógica, fundado en el estudio histórico y en la investigación sociológica, que desentrañen las características generales de este sistema político o por el contrario, puede apelarse a la democracia, en discursos

con fines retóricos, para convencer a un grupo de personas de la conveniencia de apoyar determinadas causas políticas e ideologías.

No obstante, la conveniencia de llegar al concepto de democracia, por medio de un razonamiento lógico formal, no puede abstraerse de la utilización de dicho concepto, de las vicisitudes y necesidades concretas de la realidad social, en la que las reglas de la lógica pueden ser insuficientes, porque intervienen otros factores de orden psicológico o moral. Dentro de este marco complejo, el sistema democrático se ha adaptado a distintos contextos sociales e históricos y a diversas circunstancias, esto lo ha hecho adoptando distintas formas de gobierno (el parlamentarismo o el presidencialismo), que se diferencian por sus variables, pero que conservan elementos comunes como es el caso de la institución parlamentaria que tampoco está exenta de transformaciones.

La historia democrática de Costa Rica obedece tanto a factores externos como internos. Los acontecimientos históricos internacionales, han influenciado la construcción de la organización política y el ordenamiento jurídico de la sociedad costarricense. Los representantes políticos de la ciudadanía costarricense, han tenido que aplicar las teorías especializadas sobre los sistemas de gobierno democráticos, a las particularidades de la realidad nacional, en algunos casos, con éxito o en otros no.

Nuestro país, adoptó como sistema de gobierno la democracia representativa; por lo que la institución del Parlamento o Congreso, ha estado presente desde los orígenes de nuestra vida democrática. El Parlamento costarricense ha sido objeto de transformaciones, que le han permitido adaptarse a los constantes cambios de nuestra sociedad y la comunidad internacional. Desde 1949, con la fundación de la Segunda República, la Asamblea Legislativa se encargó de gobernar una sociedad que había sufrido las consecuencias de dos guerras mundiales y una guerra civil. Este órgano democrático representativo, tuvo también que ejercer su función constitucional en el contexto de la Guerra Fría que, enfrentó a los gobiernos del mundo desde el punto de vista ideológico y económico. El Poder Legislativo costarricense tampoco ha sido ajeno a hechos internacionales como la caída del muro de Berlín y el desmantelamiento del

bloque de países socialistas, así como el auge del fenómeno de la globalización, alentado por las tecnologías de la información y el libre comercio internacional.

La Asamblea Legislativa ha afrontado también retos internos de diversa índole como: la crisis económica de 1980, la reestructuración del Estado que inició en los años ochenta, la inserción de Costa Rica en el libre comercio internacional; además, problemas como: la deuda interna, la corrupción en la función pública, la seguridad ciudadana, entre otros.

Las leyes tienen un papel tangencial en las transformaciones de una sociedad; sin embargo, éstas pueden ser útiles para establecer un marco normativo heterónimo y coercitivo, dentro del cual las personas establecen relaciones y resuelven sus conflictos con un grado de certeza jurídica. El sistema jurídico y político que rige y limita las relaciones sociales, así como la esfera de autodeterminación de las personas, se torna ineficiente cuando la Asamblea no cumple correctamente con su función legislativa.

El desempeño de nuestro Parlamento en su función legislativa, deja como resultado hasta hoy, una maraña de leyes que, con frecuencia contienen normas obsoletas, inservibles, contradictorias entre sí e incomprensibles, sin mencionar aquellas leyes que no aprueban el control de constitucionalidad por vicios formales o sustantivos. Esto puede atribuirse principalmente, a una mala técnica legislativa que facilita la aprobación de legislación que está hecha sencillamente para complacer a los grupos de presión, como las cámaras empresariales o los sindicatos; sin importar, en algunos casos, que las leyes promulgadas no se integren de forma lógica al ordenamiento jurídico.

El control político es otra de las funciones que el Parlamento costarricense está llamado a cumplir por mandato constitucional. Los diputados no pueden ejercer el control parlamentario al margen de la Constitución, deben exigir cuentas a los gobernantes y funcionarios públicos, con base en el principio de legalidad y las normas éticas. Los parlamentarios deben vigilar que la Administración Pública, ejecute el programa de gobierno y el plan nacional de desarrollo; además, deben denunciar el

incumplimiento de las promesas realizadas en las campañas electorales. Sin embargo, los diputados, en algunas ocasiones, aprovechan el control parlamentario para atacar a sus adversarios políticos con retórica y para atascar la Asamblea con insipientes investigaciones.

La ineficiencia de la Asamblea Legislativa que se ha analizado, tiene relación con una incorrecta técnica legislativa y con el mal uso que se le da a los procedimientos de control político; por lo tanto, sólo se han criticado las prácticas parlamentarias que le han impedido a la Asamblea ser una institución eficiente.

La ineficiencia de este órgano constitucional tiene también relación con la omisión o con todo aquello que los diputados dejan de hacer, para incumplir así con el papel que le asigna la sociedad costarricense, dentro de su sistema de gobierno democrático. En este sentido, deben mencionarse todas aquellos proyectos de ley que no logran aprobarse, no por razones técnicas o de lógica jurídica, sino porque no llegan siquiera al trámite último de votación. En los últimos años el Poder Legislativo costarricense ha demostrado que es ineficiente para tomar algunas decisiones polémicas como la aprobación del Pacto Fiscal o el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de América.

Por otra parte, aquellos diputados que ejercen con frecuencia los mecanismos de control parlamentario, suelen hacerlo al calor de las pasiones políticas y electoreras. Existe una notoria escasez de investigaciones parlamentarias que le permitan ya sea a la Asamblea, ya sea a otras instituciones del Estado o, por lo menos, a la sociedad civil, tomar decisiones para resolver problemas concretos. Los medios de comunicación masiva han desplazado, en ocasiones, al Parlamento costarricense en el control político, tal es el caso, de las denuncias contra los ex-presidentes de la República.

Todas estas omisiones de nuestro Parlamento se deben, en parte, a que los procedimientos parlamentarios para la aprobación de las leyes y el control político se

han vuelto obsoletos por las transformaciones que ha sufrido el contexto político electoral en Costa Rica.

El descontento de la ciudadanía costarricense con las políticas de gobierno y los actos de corrupción de los gobernantes, ha derivado en una afectación de las lealtades partidarias y en un mayor abstencionismo en los procesos electorales desde la década de los noventa. Esto ha ocasionado, a su vez, una transformación paulatina del sistema de partidos; el bipartidismo, con dos partidos hegemónicos que se alternaban en el poder, ha dado paso a un sistema multipartidista que se traduce en una redistribución de las fuerzas políticas representadas en el Poder Legislativo de nuestro país.

El Reglamento de la Asamblea Legislativa obedece a un contexto parlamentario en el que había dos fracciones mayoritarias y pocas fracciones minoritarias que, eran unipersonales o no superaban los tres diputados. Esa realidad es cosa del pasado; en el año 2002, el escenario político dentro del Parlamento cambió, considerablemente, la fracción mayoritaria del oficialismo (desde el punto de vista relativo), no alcanzaba siquiera los 29 escaños para una mayoría absoluta, y la oposición parlamentaria se distribuía entre varias fracciones minoritarias que superaban los cinco diputados, más las fracciones unipersonales; sin tomar en cuenta una proliferación de los diputados independientes que se separaron de sus respectivas fracciones. En las elecciones legislativas del año 2006, el multipartidismo parlamentario se consolidó.

El Reglamento de la Asamblea no se ha logrado adaptar a los cambios del sistema de partidos, y afecta a las nuevas minorías parlamentarias porque no le otorga ninguna seguridad jurídica a la negociación de una agenda parlamentaria, entre los jefes de fracción de las distintas fuerzas políticas, representadas en el Poder Legislativo. Los acuerdos y alianzas que consigan las minorías parlamentarias con la mayoría oficialista, le permitiría a las fracciones minoritarias tener un mayor protagonismo en la dinámica parlamentaria. Hay que recordar que las agendas de consenso propician una mayor gobernabilidad de la institución parlamentaria, y una mayor credibilidad en el Parlamento, lo que resulta un beneficio para las minorías de oposición. Además, hace

falta reformar el Reglamento, ya que los mecanismos de control político que son de suma importancia para las fracciones minoritarias de oposición, son insuficientes por las razones que se expusieron en el capítulo que trata esta materia.

Finalmente, ante la falta de una negociación multipartidista que no propicia el Reglamento legislativo, las fracciones minoritarias de oposición suelen tergiversar el principio minoritario o el derecho de participación de las minorías en el procedimiento legislativo ordinario. Por este motivo, en los últimos años, las mayorías parlamentarias se han dedicado a reformar el Reglamento para limitar el derecho de enmienda, fijar plazos de votación y hasta se abrió un portillo con el que pueden aprobarse procedimientos especiales, como excepción a la regla de la inderogabilidad singular.

Las reformas parciales y coyunturales al Reglamento legislativo que suelen hacerse a la ligera y dejar amplias lagunas normativas, así como la aprobación de procedimientos especiales, le otorgan un mayor poder de decisión al Presidente de la Asamblea, como intérprete de los procedimientos parlamentarios, y a la Sala Constitucional que le corresponde el control de constitucionalidad de los procedimientos legislativos. Si bien es cierto de que el derecho de participación de las minorías, tiene que ser complementado con la jurisprudencia parlamentaria y la jurisprudencia constitucional a la luz del principio democrático, el peso de la jurisprudencia en la determinación del derecho de las minorías no debe ser desproporcionado, en relación con el derecho positivo se encuentra en el texto de la Constitución Política y en el Reglamento legislativo que, además, es un referente normativo con un mayor grado de seguridad jurídica que la jurisprudencia dictada por un intérprete autorizado.

En todo caso, el procedimiento ordinario legislativo que la Asamblea puede reformar para legislar de manera más eficiente, en función de su potestad autonormativa, debe hacerlo respetando el principio democrático constitucional.

## **Sección II. Recomendaciones para un proceso democrático de reforma al Reglamento de la Asamblea Legislativa**

La reforma al Reglamento legislativo debe ser el fruto de un proceso que involucre a la comunidad política costarricense, más allá de las paredes de la Asamblea. El procedimiento formal de reforma que establece el Reglamento, es un instrumento que por sí solo no garantiza un resultado favorable para la mayoría y minorías parlamentarias; o sea, el establecimiento de un nuevo conjunto de reglas que, permitan a la mayoría en el Poder Legislativo tomar decisiones y, a las minorías participar de las funciones del Parlamento, dentro de un marco normativo constitucional y democrático.

En primer lugar, antes de iniciar esta reforma los diputados de todas las fracciones parlamentarias, tienen que definir cuáles son los problemas que ocasiona la actual estructura normativa del Reglamento legislativo, en detrimento del funcionamiento eficiente de la Asamblea, y cuáles son las consecuencias si no se aprueba la reforma en mención.

Esta fase previa al proceso de reforma implica que los legisladores utilicen información objetiva que permita diagnosticar con la mayor precisión posible la enfermedad que pretende curarse.

La ineficiencia del Parlamento costarricense se magnifica más de la cuenta y suele atribuirse a causas marginales de la problemática que busca resolverse. Esto sucede, porque en la mayoría de los casos, los medios de comunicación masiva tratan superficialmente el tema de la reforma y, en algunas ocasiones, las personas autorizadas para decidir en esta materia, dejan llevarse principalmente, por las presiones externas y las pasiones políticas.

Por este motivo, muchos proyectos de reforma parcial o general al Reglamento terminan archivándose, o resultan inadecuados para solucionar las necesidades de los



distintos grupos parlamentarios, porque no se siguió un debido proceso y una correcta técnica para su elaboración.

La reestructuración de los procedimientos parlamentarios, es uno de los objetivos que los diputados deben tener en cuenta para contrarrestar la ineficiencia del Poder Legislativo. Sin embargo, el proyecto de reforma al Reglamento no debe ser diseñado como la única solución posible al problema que pretende resolverse, la reforma es complementaria a otras medidas que en conjunto, son la respuesta que requiere el Parlamento y la democracia costarricense.

El proceso de reforma a los estatutos parlamentarios, es un proceso de carácter político; no obstante, esto no quiere decir que sea ajeno a las recomendaciones técnicas de los especialistas en Derecho Constitucional, Derecho Parlamentario y las Ciencias Políticas, entre otras disciplinas.

La Asamblea Legislativa tiene entre sus funcionarios, abogados asesores que son especialistas en temas constitucionales y parlamentarios, o que conocen por años de experiencia, la dinámica y las necesidades de este órgano constitucional. Además, todas las fracciones tienen un asesoramiento interno o externo, que permitirá a los diputados contar con un apoyo técnico y de confianza para tomar una decisión sobre la reforma a los procedimientos parlamentarios.

El Poder Legislativo no es una isla dentro de la organización estatal costarricense, por este motivo durante el proceso de reforma al Reglamento, deberían consultarse y dar audiencias a otras instituciones y órganos del Estado, tales como: el Ministerio de Planificación Nacional. En el mismo sentido, distintos especialistas de las universidades pueden ayudar a los diputados, con el propósito de orientar su labor desde una perspectiva multidisciplinaria.

La asesoría técnica, a la que pueden recurrir los legisladores para rediseñar los procedimientos parlamentarios, puede clasificarse entonces así: los asesores o

funcionarios de los departamentos técnicos del Poder Legislativo; los asesores y consultores que dentro o fuera del Parlamento, trabajan para las distintas fracciones parlamentarias; los funcionarios de otras instituciones y órganos del Estado relacionados con esta materia, y los expertos o especialistas en distintas disciplinas de las universidades públicas.

Esta clasificación no pretende ser definitiva; por el contrario, los diputados pueden encontrar otras formas de asesorarse; sin embargo, tampoco deben abusar de las consultas y los informes técnicos, ya que éstos no garantizan que el proyecto de reforma se ajuste a criterios lógicos y razonables. Por otro lado, la investigación y la discusión deben tener un término para que el proceso continúe.

El Reglamento legislativo establece un procedimiento específico para que el Parlamento ejerza su potestad autonormativa. Este procedimiento es el marco normativo formal que los diputados deben respetar para que su decisión sobre la reforma a los procedimientos parlamentarios, sea legítima desde el punto de vista jurídico.

La reforma al Reglamento tiene también que pasar por el control de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Es necesario de que los diputados revisen la jurisprudencia de la Sala en relación con los límites de la potestad autonormativa, tales como el principio democrático y el derecho de participación de las minorías parlamentarias.

El procedimiento jurídico que establece el Reglamento de la Asamblea, no garantiza necesariamente el apoyo político y social al proyecto de reestructuración de los estatutos parlamentarios. Además de cumplir con la publicación en el Diario Oficial La Gaceta, el proceso político de reforma al Reglamento, requiere un procedimiento público de principio a fin, al que puedan acceder los medios de comunicación que son el canal entre el Parlamento y la ciudadanía, así como la transparencia de la negociación y la discusión entre los distintos grupos parlamentarios.

Los partidos políticos, sin excepción, aun aquéllos que no tienen una fracción parlamentaria, deben participar responsablemente en el proceso de reforma al Reglamento de la Asamblea.

El Poder Ejecutivo y la mayoría parlamentaria deben convocar a todos los partidos políticos de la oposición, sin importar la ideología y número de adeptos, para que el resultado del proceso sea un estatuto parlamentario más eficiente y democrático.

Los partidos de oposición y las minorías parlamentarias pueden favorecer un proceso dialéctico para discutir el proyecto de reforma, a través de la confrontación de soluciones posibles y la exposición de argumentos razonables o, por el contrario, el proceso y la discusión se pueden volver estériles, si se viola el derecho de participación de las fracciones minoritarias y se les margina a tal punto que, no les queda más opción que bloquear la reforma.

La aprobación del proyecto por unanimidad o por un consenso entre todas las fracciones parlamentarias, es una tarea complicada dentro de un contexto multipartidista, esto no significa que no pueda tomarse la decisión de reformar el Reglamento de la Asamblea, si como mínimo cuenta con el respaldo de una mayoría calificada de treinta y ocho diputados. En aquellos casos en que la reforma no es apoyada por algunas fracciones minoritarias de oposición, la mayoría que impulsa el proyecto debe ser respetuosa de los derechos de las minorías y, si está de acuerdo puede incorporar algunas de las enmiendas que recomiendan esos grupos parlamentarios.

La transformación de los procedimientos parlamentarios, para hacer más eficiente y democrática a la Asamblea Legislativa, es el complemento de una Reforma integral del ordenamiento jurídico. Otros textos normativos como la Constitución Política y el Código Electoral, son anacrónicos para las nuevas características que presenta el sistema de partidos de Costa Rica.

Las normas de la Constitución Política que se refieren al Poder Legislativo y a sus funciones, requieren ser adecuadas para facilitar la eficiencia de la institución parlamentaria, frente a los retos que el país debe encarar en el futuro. La sociedad costarricense también tiene que decidir, si la nueva realidad obliga a adoptar un sistema de gobierno parlamentario, o si deben hacerse algunos ajustes para continuar con un sistema presidencialista o semiparlamentario.

Además, la decisión de los ciudadanos de ser representados por un Parlamento multipartidista, debe ser garantizada por las normas electorales; sin embargo, este fenómeno político no puede derivar en la balcanización de la Asamblea Legislativa, como resultado de la subrepresentación de algunas fracciones parlamentarias.

Finalmente, los diputados tienen que tomarle el pulso a la realidad política y parlamentaria, para precisar el momento oportuno en que resulta viable aprobar este tipo de reformas; por ejemplo, los proyectos de reforma al Reglamento de la Asamblea Legislativa que promueve la fracción oficialista, suelen enfrentar mayor oposición por parte de las otras fracciones parlamentarias, durante los primeros tres años de gobierno, porque estos grupos temen ocasionar un desequilibrio de poderes favorable al Ejecutivo en contra del Parlamento.

Por otra parte, la mayoría parlamentaria debe evitar la aprobación de reformas coyunturales y parciales al Reglamento, o de procedimientos especiales que, limitan excesivamente el derecho de participación de las minorías, y que están hechos a la medida de proyectos de ley polémicos, o que no cuentan con un ambiente social favorable.

### **Sección III. Propuesta democrática de reforma al Reglamento de la Asamblea Legislativa**

Una solución milagrosa para el problema de la ineficiencia del Poder Legislativo costarricense que no limite excesivamente el derecho de participación de las minorías parlamentarias, no va a encontrarse en un nuevo Reglamento de la Asamblea.

Supongamos que los diputados en el futuro, deciden impulsar un proceso de reforma a los estatutos parlamentarios y aprueban un nuevo cuerpo normativo que supera las más exigentes pruebas de la técnica jurídica; todo esto, no es suficiente para garantizar que ese Reglamento va a controlar todas las variables de la realidad social, política y económica del país que afectarán la actividad parlamentaria.

Algunos profesionales en Derecho creen que la reforma al Reglamento vale en sí y por sí misma, esa ingenua creencia excluye las dimensiones prácticas de los estatutos parlamentarios.

Esta perspectiva crítica sobre la importancia real de la reforma del Reglamento de la Asamblea Legislativa, no niega el hecho que el actual Reglamento es anacrónico con respecto a un sistema multipartidista; y que esto ocasiona, a su vez, en alguna medida, procedimientos parlamentarios menos eficientes y menos democráticos.

La reforma -aunque sea parcial- de la organización y los procedimientos internos del Parlamento, será la consecuencia de un contexto histórico y social que ha sufrido importantes cambios, pero, además, tiene relación con los discursos jurídicos y políticos que, buscan fomentar actitudes y comportamientos favorables a distintos intereses que compiten entre sí. En este sentido, debemos aceptar la reforma al Reglamento como un instrumento jurídico, que tiene limitaciones prácticas para resolver los problemas que afectan el funcionamiento de la Asamblea Legislativa. Sin embargo, la reforma puede

influir positivamente en la aprobación y la calidad de leyes, así como, en mecanismos de control parlamentario más efectivos.<sup>294</sup>

A continuación, se explicará en qué consiste mi propuesta de reforma al Reglamento de la Asamblea Legislativa, pero antes hago la advertencia de que las modificaciones que se consideran necesarias, para la reestructuración de la organización y los procedimientos del Parlamento costarricense, no son más que una breve referencia inicial para aquellas personas que están interesadas en el tema de la reforma integral o parcial a los estatutos parlamentarios, que, en todo caso, no es el objeto de estudio principal de esta investigación. Para efectos de profundizar más sobre dicho tema, se recomienda recurrir al Derecho Comparado, para comprender el funcionamiento de otros parlamentos en el mundo; consultar los expedientes relacionados con esta materia que, actualmente, se tramitan o están archivados en el Poder Legislativo, así como estudiar bibliografía especializada y trabajos de investigación.

En relación con la organización de la Asamblea Legislativa, el actual Reglamento establece deberes y obligaciones para los diputados; sin embargo, la normativa relacionada con las fracciones parlamentarias es insuficiente y dispersa. Las fracciones juegan un papel fundamental en aquellos parlamentos multipartidistas como el nuestro.

Los diputados deberían reformar el Título II de la Primera Parte del Reglamento, que se refiere a las fracciones parlamentarias. Hacen falta normas en relación con la integración y funciones de las fracciones; por otro lado, la actividad de los jefes y los voceros de fracción tiene que ser regulada; además, hay que crear una junta de jefes de fracción.

A diferencia de lo que establece, actualmente, el Reglamento, esta Junta debería constituirse como un órgano permanente del Poder Legislativo, en el que se reúnan los

---

<sup>294</sup> En relación con algunas reformas que se le pueden hacer a los mecanismos de control parlamentario ver el T. Segundo, cap. II, sec. 3

jefes de fracción con el Presidente de la Asamblea, que podrá ser acompañado por uno de los secretarios del Directorio.

El Presidente de la Asamblea deberá presidir las sesiones ordinarias y extraordinarias de la Junta que requerirán como mínimo la presencia de los jefes de fracción que, representan en conjunto, al menos, a treinta y ocho diputados. El Presidente de la Asamblea podrá convocar la Junta a sesiones extraordinarias, o cuando lo soliciten los jefes de fracción que, representen a no menos de las dos terceras partes del total de diputados.

Dentro de la Junta, cada jefe de fracción tendrá tantos votos como diputados hay en su fracción. El Presidente de la Asamblea ejercerá un voto dirimente en caso de empate. Las decisiones deberán tomarse por acuerdo de los jefes de fracción, que representan a más de la mitad del número de miembros de la Asamblea, salvo que se exija una mayoría calificada para la adopción de algunos acuerdos.

Esta Junta podría resolver la apelación de cualquier diputado contra la composición de las comisiones legislativas, que dispone el Presidente de la Asamblea, contra las normas reglamentarias y el principio democrático.

Este órgano debería ser el encargado de aprobar la dispensa del trámite de un proyecto de ley presentado; para este efecto, se necesita el voto favorable de jefes de fracción, que representen cuando menos las dos terceras partes del número total de diputados; además, podría encargarse de aprobar la prórroga de los plazos solicitados por las comisiones para la emisión de sus dictámenes.

La Junta de Jefes de Fracción, en el futuro será el espacio principal de negociación política entre las distintas fracciones parlamentarias, estos grupos serán junto con el Presidente de la Asamblea los responsables de elaborar un Plan de Desarrollo Parlamentario. Este plan consistirá en una agenda, o acuerdo público de acciones y objetivos concretos que todos los jefes de fracción, se comprometen a obedecer durante

los cuatro años que dura su mandato constitucional, con objetivos generales, tales como: mejorar la calidad y eficiencia de la función legislativa y el control político, o establecer condiciones democráticas para la negociación y el debate parlamentario entre las distintas fuerzas políticas. Es recomendable, la publicación del plan antes que termine el primer periodo de sesiones ordinarias de la primera legislatura.

Por otra parte, es necesario que los jefes de fracción firmen acuerdos multipartidistas, para que antes que concluya el último periodo de sesiones ordinarias de la cuarta legislatura, elaboren, tramiten y voten agendas legislativas sobre asuntos económicos, hacendarios, sociales, jurídicos, agropecuarios, ambientales, entre otros.

Si los acuerdos multipartidistas se refieren únicamente a proyectos que, requieren para ser aprobados mayoría simple, deben ser firmados por los jefes de fracción que en conjunto representen la mitad más uno de los miembros de la Asamblea, como mínimo; si los acuerdos incluyen proyectos que necesitan una mayoría calificada de dos tercios o superior, deben ser firmados por los jefes de fracción que en conjunto representen dos terceras partes del total de diputados de la Asamblea. Estos acuerdos deben ser publicados al igual que el plan de desarrollo parlamentario.

Hay que advertir que los acuerdos multipartidistas no comprometen ni el voto, ni el derecho de enmienda de los diputados; el acuerdo entre los jefes de fracción es un compromiso de los diputados con la eficiencia del Parlamento y su inobservancia no conlleva una sanción jurídica, sino política; por este motivo, los medios de comunicación deben informar responsablemente al electorado sobre el cumplimiento de las agendas legislativas.

El Presidente de la Asamblea y los miembros de la Junta de Jefes de Fracción, deberían rendir un informe anual sobre los objetivos logrados en relación con el plan de desarrollo parlamentario, a más tardar la última sesión de cada legislatura. Además, por cada acuerdo multipartidista, los jefes de fracción que lo firmaron deberán también rendir un informe anual sobre los proyectos de ley que fueron aprobados, los que no



obtuvieron una votación favorable, y los que no concluyeron el procedimiento por diversas razones.

Los jefes de fracción tendrán entre sus obligaciones principales la elaboración del orden del día del capítulo de primeros debates, tal y como lo establece el actual Reglamento de la Asamblea Legislativa. Sin embargo, es recomendable que los jefes de fracción tengan la opción de aprobar un acuerdo de delegación en el Presidente de la Asamblea, para elaboración y alteración del orden del día de dicho capítulo.

El acuerdo requiere ser aprobado en dos sesiones consecutivas de la Junta, por los jefes de fracción que, en conjunto representen a treinta y ocho diputados como mínimo. Una vez aprobada la delegación, debe comunicársele al Plenario; en el día siguiente a la comunicación, uno o varios diputados podrán presentar recurso de apelación contra el acuerdo de la Junta, si una mayoría absoluta de los diputados de la Asamblea no votan en contra del acuerdo, este queda en firme.

Después de la delegación, el Presidente de la Asamblea deberá respetar las reglas de proporcionalidad, según el tamaño de las fracciones, en la elaboración del orden del día del capítulo de primeros debates. Cualquier alteración que el Presidente decida hacer sobre el orden del día, deberá ser comunicada al Plenario y surtirá efecto en la sesión siguiente a su comunicación.

El acuerdo regirá hasta que concluya la legislatura en que fue firmado, con el inicio de una nueva legislatura, la Junta de Jefes de Fracción podrá decidir si aprueba otra delegación de este tipo.

También, podrían aplicarse mociones de delegación para la elaboración del orden del día, en los presidentes de las distintas comisiones que, tramitan proyectos de ley. Esta moción debería ser aprobada por las dos terceras partes de los miembros de la comisión, y podría ser revocada por la mitad más uno de los miembros.

En relación con las comisiones que dictaminan los proyectos de ley, el actual Reglamento de la Asamblea carece de una organización que divida el trabajo entre los cincuenta y siete diputados de manera eficiente; hay un exceso de comisiones que obliga a los legisladores a redoblar esfuerzos para cumplir con los horarios de las comisiones en que han sido nombrados; por otra parte, podría considerarse una lesión al derecho de participación de las minorías cuando son fracciones unipersonales o muy pequeñas que quedan excluidas de la fase inicial del procedimiento legislativo, en la mayoría de comisiones de la Asamblea. Por este motivo, debería reflexionarse sobre la posibilidad de reformar el Reglamento legislativo, para fusionar aquellas comisiones legislativas que por la materia conocen asuntos similares.

El replanteamiento de la función que cumple la fracción mixta, es otra reforma que debe hacerse al Reglamento. El “status” del diputado que se independiza de su fracción parlamentaria, no está regulado correctamente ni en la Constitución Política, ni en los estatutos parlamentarios. Si un diputado se separa, definitivamente, de su fracción parlamentaria, deberá formar parte de una fracción mixta que se regirá por las mismas normas que se aplican a las demás fracciones parlamentarias. No obstante, si un diputado renuncia a la fracción, pero no renuncia al partido, se le asignará para el uso de la palabra un tiempo proporcional al que le correspondía a la fracción de la que era miembro, y a esta se le descontará el tiempo que se le asigne al diputado; esto será así, a menos que el partido por el que fue electo el diputado, le comunique a la Asamblea Legislativa que éste fue separado de la agrupación política.

Finalmente, una reforma al procedimiento legislativo ordinario, debe ser útil para garantizar el equilibrio entre la eficiencia de la institución parlamentaria y el derecho de participación de las fracciones minoritarias. Las minorías en el Parlamento tienen básicamente derecho a: iniciar el procedimiento legislativo para los proyectos de ley de su interés; estar informadas en detalle del procedimiento que siguen los proyectos; proponer las enmiendas que, consideran oportunas y necesarias para mejorar los proyectos por el fondo y por la forma; tener los medios para comunicar y alertar a la ciudadanía sobre las anomalías en el procedimiento y las razones por las que es

inconveniente para el país aprobar el proyecto; utilizar los recursos de apelación y revisión contra las resoluciones del Presidente de la Asamblea, durante el procedimiento y contra las interpretaciones de las normas reglamentarias; consultar a la Sala Constitucional sobre la constitucionalidad del procedimiento que se le dio al proyecto de ley, así como sobre su constitucionalidad por el fondo; y votar a favor o en contra el proyecto de ley.

El procedimiento que establece el artículo 41 bis del Reglamento de la Asamblea, debe ser perfeccionado y adecuado al procedimiento legislativo ordinario que se lleva a cabo tanto dentro de la comisión dictaminadora como en el Plenario. Los plazos de votación y las limitaciones al derecho de enmienda de los diputados deben ser la regla y no la excepción; además, el uso de la palabra para discutir por el fondo los proyectos de ley, debe ser distribuido entre las fracciones parlamentarias, y no entre los cincuenta y siete diputados, esto con miras a mejorar la eficiencia de la función legislativa del Parlamento. Una reforma, en este sentido, es posible si se garantizan un mínimo de reglas, como las que se mencionan en el párrafo anterior, y si se respeta el principio democrático que desarrolla la jurisprudencia constitucional. Sin embargo, en algunos casos, es preferible no aplicar plazos de votación y limitar al mínimo el derecho de enmienda, tal es el caso de aquellos proyectos que tienen relación con las siguientes materias: reforma constitucional, creación de nuevos impuestos o aumento de los existentes, fijación de penas privativas de libertad y, los proyectos de ley de aprobación de los tratados públicos y convenios internacionales, a que se refiere el párrafo segundo del artículo sétimo de la Constitución Política.

De esta manera, la mayoría parlamentaria obtendrá un procedimiento más eficiente para los proyectos de ley, razón por la que se supone, tendrá que recurrir menos a los procedimientos especiales que permite el artículo 208 bis del Reglamento, como excepción al principio de inderogabilidad singular. Por su parte, las minorías parlamentarias obtendrán un procedimiento que limita racionalmente su derecho de enmienda; pero ganarán mayor seguridad jurídica, porque se expondrán menos a los procedimientos especiales que suelen carecer de vacíos normativos, que dejan un

amplísimo y riesgoso margen a la interpretación unilateral del Presidente de la Asamblea Legislativa.

## CONCLUSIONES

El sistema político democrático no es inmutable; por el contrario, se ha adaptado a las particularidades de distintas sociedades a través de la historia. En el presente, la noción de democracia representativa implica valores e instituciones elementales, sin las cuales no es posible su existencia, tal es el caso del Parlamento. El Poder Legislativo es el órgano constitucional que debe representar la pluralidad de pensamiento y opinión de un país.

La democracia es un ambiente político propicio para los acuerdos y los consensos pero, también es un terreno fértil para la crítica; se ha demostrado el porqué, la institución parlamentaria garantiza la libertad de pensamiento y el diálogo entre las principales fuerzas políticas de un país. Las fracciones minoritarias que integran la oposición en el Parlamento, deben favorecer un proceso dialéctico en la función legislativa, así como el control de las políticas públicas y la denuncia de los actos de corrupción en la Administración Pública.

Los gobiernos democráticos pueden optar por el sistema presidencialista, el sistema parlamentario o por un sistema mixto, cualquiera de ellos debe garantizar los derechos constitucionales de las minorías parlamentarias. Sin embargo, este trabajo confirmó que la gobernabilidad y la eficiencia de uno u otro sistema, variará según el sistema de partidos de una sociedad.

Ha quedado claro de que el sistema presidencialista funciona mejor en países con sistemas bipartidistas; no obstante, se explicó cómo los gobiernos presidencialistas con un Parlamento multipartidista, pueden adoptar mecanismos de negociación y concertación, para conformar alianzas con algunas fuerzas políticas de la oposición, con miras a elaborar agendas compartidas con proyectos de ley que interesan al Ejecutivo, pero que incorporan, también, iniciativas favorables a los intereses de las minorías parlamentarias.

El análisis del sistema parlamentario permitió entender el porqué esta forma de gobierno democrática es la mejor opción frente a un multipartidismo. El parlamentarismo garantiza la legitimación del gobierno central que deriva de una alianza multipartidista en el Parlamento.

El examen realizado al régimen político costarricense prueba que es un sistema presidencialista con algunas características del parlamentarismo que se introdujeron en la Constitución Política de 1949. Además, logró demostrarse que el equilibrio de poderes puede alterarse cuando el oficialismo no obtiene una mayoría absoluta en el Poder Legislativo, y tampoco tiene la capacidad de conseguir acuerdos con una oposición fragmentada.

La crisis del bipartidismo, en la última década, fue también objeto de estudio; se comprendió que la imagen de los dos partidos tradicionales se ha deteriorado, y que las lealtades partidarias se han resquebrajado, esto ha derivado en un mayor abstencionismo y en la proliferación de partidos emergentes.

Sin embargo, la investigación realizada no permite confirmar que el multipartidismo es un hecho irrefutable en Costa Rica, no puede descartarse que después de un reacomodo de fuerzas políticas, se consolide un nuevo bipartidismo; lo cierto es que, en el presente, las fuerzas políticas minoritarias juegan un papel más protagónico en los procedimientos parlamentarios.

De manera que la comprensión del contexto social y político que rodea la Asamblea Legislativa, ayuda a visualizar cuáles son las medidas de carácter jurídico y político que deben tomar las personas encargadas del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, para evitar que el Estado costarricense se paralice y caiga en el atolladero de la ingobernabilidad. El oficialismo y la clase política tradicional tienen que fomentar el diálogo y la tolerancia en relación con las fuerzas políticas minoritarias que son las llamadas a criticar al Ejecutivo cuando se equivoca y a ser una opción política que ofrece soluciones diferentes a los problemas que aquél no puede o no sabe resolver.

El procedimiento legislativo ordinario que se expone en la segunda parte de este trabajo, facilita por sus características la parálisis del Parlamento, ya sea este bipartidista o multipartidista; sin embargo, el fenómeno del obstruccionismo parlamentario, parece agravarse con la proliferación de fracciones de oposición y diputados independientes.

Los legisladores han hecho reformas parciales al Reglamento de la Asamblea en los últimos diez años, con el propósito de agilizar los procedimientos legislativos; por ejemplo, se analizan los casos de los artículos 41 bis y el artículo 208 bis que habilitaron la fijación de plazos y los procedimientos especiales, respectivamente.

La aplicación del artículo 41 bis ha sido complicada, porque el procedimiento que este artículo regula presenta lagunas normativas que han tenido que ser llenadas por la vía de la interpretación en resoluciones del Presidente de la Asamblea. Pudo constatarse que las fracciones minoritarias han criticado que las restricciones al derecho de enmienda y la fijación de plazos de votación son atajos que utilizan las mayorías parlamentarias para evitar el debate democrático sobre iniciativas o proyectos de ley que polarizan a la sociedad costarricense.

Por otro lado, el artículo 208 bis es la excepción al principio de la inderogabilidad singular; éste permite que dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Legislativa aprueben procedimientos especiales con reglas diferentes al procedimiento legislativo ordinario.

Debe recordarse que, los procedimientos especiales implican un mayor grado de inseguridad jurídica para las minorías parlamentarias, porque una mayoría calificada puede cambiar las reglas del juego, siempre y cuando se respete el principio democrático, de manera que el control de constitucionalidad, en estos casos, se vuelve imprescindible.

La Sala Constitucional desempeña un papel fundamental en la definición los principios democrático y minoritario que garantizan el derecho de participación de las fracciones minoritarias en los procedimientos parlamentarios.

Debe recordarse que la Ley de la Jurisdicción Constitucional permite a las minorías representadas en la Asamblea Legislativa hacer consultas previas sobre la constitucionalidad de proyectos legislativos, la aprobación legislativa de actos o contratos administrativos, o de reformas a los estatutos parlamentarios; en todo caso, la acción de inconstitucionalidad permite impugnar aquellas leyes que fueron aprobadas transgrediendo el principio democrático y el derecho de participación de las minorías parlamentarias.

Se ha realizado un análisis de la jurisprudencia de la Sala Constitucional, sobre los derechos de las fracciones minoritarias en el Parlamento costarricense; la Sala suele fundamentar sus resoluciones en esta materia, en interpretaciones que involucran un proceso lógico jurídico para llegar a definir el principio democrático que luego, es aplicado para corregir o llenar los vacíos normativos de los procedimientos parlamentarios. No obstante, existen presiones políticas externas a las que la Sala debe hacer frente, para evitar que sus sentencias disfracen el mero cálculo político con un discurso de retórica jurídica que estira o restringe demasiado el concepto de principio democrático.

En relación con los procedimientos de control parlamentario, se consiguió demostrar que éstos son fundamentales para que las fracciones de la oposición parlamentaria, presionen al Poder Ejecutivo y a los funcionarios públicos en general a rendir cuentas sobre el manejo de los recursos públicos, así como para exigir el cumplimiento de las promesas realizadas en la campaña electoral y denunciar los actos de corrupción cometidos en la Administración Pública. Estas son suficientes razones para dotar de



procedimientos de control parlamentario eficientes a los diputados de las distintas fracciones que integran nuestro Poder Legislativo.

La mayoría de las fracciones parlamentarias, tanto el oficialismo como la oposición, coinciden en que la Asamblea Legislativa requiere de unos estatutos parlamentarios más eficientes; por su parte, algunos constitucionalistas y politólogos han recomendado también la reforma al Reglamento de la Asamblea en diversos sentidos; no obstante, suelen olvidar que el Parlamento necesita, sobre todo líderes políticos y diputados, con una actitud diferente, más tolerantes con el adversario político y más comprometidos con principios éticos que orienten su actividad en la función pública.

Esta visión ética de la dinámica parlamentaria ayudó a comprender que si bien es una necesidad que los legisladores cuenten con un marco normativo para ejercer sus funciones constitucionales, los procedimientos parlamentarios no deben ser utilizados irresponsablemente, para que ni el Parlamento, ni la democracia pierdan la confianza de los costarricenses.

En todo caso, no va a negarse que la reforma al Reglamento de la Asamblea puede ayudar hasta cierto punto, a resolver los problemas de obstruccionismo e ineficiencia que sufre la institución parlamentaria. Además, puede sugerirse que una reforma a los estatutos parlamentarios para que sea legítima, desde el punto de vista político y jurídico, debe ser aprobada después de un debido proceso conforme con el Derecho de la Constitución que involucre a la mayor cantidad de fuerzas políticas del país, con miras a consolidar un Parlamento más eficiente, pero, sobre todo, más democrático.

El Estado costarricense requiere de un espacio en el que la mayoría decida oportunamente sobre la legislación y otros asuntos de interés nacional; pero que, a su vez, permita la confrontación y el diálogo democrático, por encima de cualquier discurso retórico y populista que, violente el derecho de participación de las minorías en los procedimientos parlamentarios.

## BIBLIOGRAFÍA

### Libros

Alonso de Antonio J. A. y Alonso de Antonio Á. L. (2002). Introducción al Derecho Parlamentario. Madrid, España: Editorial DYKINSON, S. L.

Beetham David. (2006). El parlamento y la democracia: una guía de buenas prácticas. Ginebra: Unión Interparlamentaria.

Castro Vega, Óscar (1996). Fin de la Segunda República y la Constituyente de 49. San José, Costa Rica: Litografía e Imprenta LIL, S.A.

Cerroni, Humberto. (1991). Reglas y valores en la democracia. Estado de derecho, Estado social, Estado de cultura. México: Alianza.

Colliard, Jean-Claude. (1981). Los regímenes parlamentarios contemporáneos. Barcelona, España: Editorial Blume.

Dahl, R. A. (1971). La Poliarquía. Participación y Oposición. Buenos Aires, Argentina: Editorial Rei Argentina.

García Morillo, Joaquín. (1985). El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español. Madrid: Congreso de los Diputados.

Garrido A. y Martínez R. (2000). Sistemas Mixtos de Gobierno de Tendencia Presidencial. Barcelona, España: Institut de Ciències Polítiques i Socials.

Grondona Mariano (2000). Historia de la Democracia. Buenos Aires, Argentina: Departamento de Ciencias Políticas, Universidad del CEMA.

Haba, E. P. y Barth Jiménez, J. F. (2004). Los Principios Generales del Derecho. San José, Costa Rica: Editorial Investigaciones Jurídicas S. A.

Hernández Valle, Rubén. (2000). Derecho Parlamentario Costarricense. San José, Costa Rica: Investigaciones Jurídicas, S.A.

López de Moral, A. (1986). Naturaleza jurídica de los Reglamentos Parlamentarios, Estudios de Derecho Parlamentario. Madrid.

Mainwaring, S. y Shugart, M. S. (1996). El Presidencialismo y los sistemas de partido en Latinoamérica. La Reforma del Estado. Estudios Comparados. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Maraval, José Antonio (1947). Los reglamentos de las cámaras legislativas y el sistema de comisiones. Madrid, España: Instituto de Estudios Políticos.

Mill John Stuart (1987). Consideraciones sobre el gobierno representativo. San José, Costa Rica: Universidad Autónoma de Centro América.

Muñoz Quesada, Hugo Alfonso (1997). La Asamblea Legislativa en el Sistema Constitucional Costarricense. San José, Costa Rica: IIDH CAPEL (serie Prodel).

Piza Escalante, Rodolfo. (1993). Justicia Constitucional y Derecho de la Constitución. Seminario sobre Justicia Constitucional. Tercer Aniversario de la Creación de la Sala Constitucional. La Jurisdicción Constitucional. San José, Costa Rica: Editorial Juricentro.

Ramírez Altamirano, Marina. (1988). Manual de Procedimientos Legislativos. San José, Costa Rica: Investigaciones Jurídicas, S. A.

Requejo Rodríguez, Paloma. (2000). Democracia parlamentaria y principio minoritario: la protección constitucional de las minorías parlamentarias. Barcelona, España: Ariel.

Rodríguez Paniagua José (1977). Derecho y Ética. Madrid, España: Tecnos.

Sánchez Agesta Luis (1988). Curso de Derecho Constitucional Comparado. 7 ed. Madrid, España: Sección de Publicaciones, Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid.

Sánchez C., Fernando F. (2007). Partidos políticos, elecciones y lealtades partidarias en Costa Rica: erosión y cambio. Salamanca, España: Ediciones Universidad de Salamanca.

Sartori, Giovanni. (1988). Teoría de la Democracia. Vol. I. Madrid, España: Alianza Universidad.

----- (1994). ¿Qué es la democracia?. Bogotá: Altamir Ediciones.

Simonetti, Marcial. (1996). Modelo de gobierno fundado en el Parlamento: un camino hacia el desarrollo democrático. Santiago, Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Ciencia Política.

Solís Fallas, Álex. (1995). El Control Parlamentario. 2 ed. San José, Costa Rica: Centro para la Democracia (serie PRODEL).

----- (2000). La dimensión política de la justicia constitucional. San José, Costa Rica: Impresión Gráfica del Este.

Trejos, Gerardo. (1990). La Oposición Democrática.. San José, Costa Rica: Editorial Juricentro.

Torres del Moral, Antonio. (1996). Introducción al Derecho Constitucional. Madrid, España: Servicio de Publicaciones Facultad de Derecho, Universidad Complutense.

Tussell, J. y Sinova, J. (1990). El secuestro de la democracia. Barcelona, España: Plaza y Janés.

## Trabajos Finales de Graduación

Araya Quesada Rebeca. (2003). La aplicación del principio democrático y sus derivados en el procedimiento ordinario legislativo a la luz del Reglamento de la Asamblea Legislativa. Tesis de Graduación para optar por el grado de Licenciatura en Derecho. Campus Rodrigo Facio: Universidad de Costa Rica.

Ávila Arquín, Carlos Adolfo. (2003). El Sistema Parlamentario en Costa Rica: Implementación y Propuestas de Reforma a la Constitución Política. Tesis de Graduación para optar por el grado de Licenciatura en Derecho. Campus Rodrigo Facio: Universidad de Costa Rica.

Barth Jiménez, José Francisco. (1997). Los Principios Generales del Derecho y la Jurisprudencia Costarricense. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho. Campus Rodrigo Facio: Universidad de Costa Rica

Molina Jiménez, Carlos. (1998). La idea democrática en la historia: de la Antigüedad clásica a los precedentes intelectuales de la democracia moderna Tesis de Graduación para optar por el grado de Doctor en Filosofía. Campus Rodrigo Facio: Universidad de Costa Rica.

Vargas Céspedes, Jean Paul. (2007). Tipología de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y Legislativo en el sistema presidencialista costarricense. Tesis de Graduación para optar por el grado de Doctor en Gobierno y Políticas Públicas. Campus Rodrigo Facio: Universidad de Costa Rica.

## Revistas

Alfaro Redondo, Rónald. (2006). “Elecciones Nacionales 2006 en Costa Rica y la Recomposición del Sistema de Partidos Políticos.”. Revista de Ciencia Política. 26 (1): 125-137.

Conejo Trejos, J. B. y Hernández Hernández, Á. (2005). “Las Resoluciones de la Presidencia de la Asamblea Legislativa de Costa Rica”. Revista Parlamentaria. 13 (3): 211-315, diciembre.

Fernández López, Max. (2002). “Evolución histórica de la normativa parlamentaria costarricense”. Revista Parlamentaria. 10 (1): 87-104 abril.

Garrido, Antonio. (2003). “Gobiernos y estrategias de coalición en democracias presidenciales: El caso de América Latina.”. Revista Política y Sociedad. 40 (2): 41-62.

Hernández Valle, Rubén. (1993). “El Reglamento de la Asamblea como parámetro de constitucionalidad.”. Revista Parlamentaria. 1 (2): 9-18, setiembre.

----- (1997). “La transformación del órgano legislativo”. Revista Parlamentaria. 5 (5): 165-173, abril.

Malavassi, Federico. (2005). “El 208 bis o de la derogatoria del Reglamento, impropias reglas del juego”. Revista Parlamentaria. 13 (1): 29-64, abril.

Pardo Martínez, Orlando. (2000). “Presidencialismo y la oposición en América Latina: una difícil cohabitación”. Revista Reflexión Política. 2 (4): diciembre.

----- (2001). “Poder y Oposición: La Dinámica Política”. Revista Reflexión Política. 3 (6): diciembre.

Pérez-Serrano Jáuregui, Nicolás. (1983). “La Obstrucción Parlamentaria.”. Revista Española de Derecho Constitucional. (8): 47- 62, mayo-agosto.

Rovira Más, Jorge. (1997) “Costa Rica. Elecciones generales”. Boletín electoral latinoamericano. (19): 9-70, febrero.

Sánchez Navarro Ángel J. (1995). “Control Parlamentario.”. Revista de Estudios Políticos (Nueva Época). (88): 223- 255 abril-junio.

Solozabal Echavarría, Juan José. (1996). “El Régimen Parlamentario y sus enemigos”. Revista de Estudios Políticos (Nueva Época). (93): 39-56, julio-septiembre.

## Constitución Política

Constitución Política de la República de Costa Rica de 1949 (2005), anotada y concordada con jurisprudencia de la Sala Constitucional por Marina Ramírez Altamirano, Elena Fallas Vega y Lihanny Bedoya, 3 ed., San José, Investigaciones Jurídicas S. A.

## Reglamento de la Asamblea Legislativa

Reglamento de la Asamblea Legislativa, versión aprobada por Acuerdo 2883 de 9 de marzo de 1994, publicado en La Gaceta 65 de 5 de abril de 1994, con vigencia a partir del 1º de mayo de 1994, actualizado al 25 de febrero del 2008.

## Leyes

Ley General de la Administración Pública, N.º 6227 del 02 de mayo de 1978.

Ley de la Jurisdicción Constitucional, N.º 7135 del 11 de octubre de 1989, (2001) anotada, concordada y con jurisprudencia procesal por Christian Hess Araya y Ana Lorena Brenes Esquivel, 2ª. ed., San José: Investigaciones Jurídicas, S. A.

Código de Normas y Procedimientos Tributarios(Código Tributario), ley N° 4755 del 03 de mayo de 1971, actualizado al 28 de abril de 2006.

## Jurisprudencia

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Voto N.º 2901-07 de las 17:30 h. del 28 de febrero del 2007. Consulta legislativa facultativa de constitucionalidad.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Voto N.º 3671-06 de las 14:30 h. del 22 de marzo del 2006. Consulta legislativa facultativa de constitucionalidad.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Voto N.º 398-05 de las 12:10 h. del 21 de enero del 2005. Consulta legislativa facultativa de constitucionalidad.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Voto N.º 2865-03 de las 15:30 h. del 9 de abril del 2003. Acción de inconstitucionalidad.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Voto N.º 2771-03 de las 11:40 h. del 4 de abril del 2003. Acción de inconstitucionalidad.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Voto N.º 6054-02 de las 14:39 h. del 19 de junio del 2002. Acción de inconstitucionalidad.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Voto N.º 3220-00 de las 10:30 h. del 18 de abril del 2000. Consultas legislativas facultativas de constitucionalidad.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Voto N.º 8408-99 de las 15:24 h. del 3 de noviembre de 1999. Acción de inconstitucionalidad.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Voto N.º 4648-99 de las 16:15 h. del 16 de junio de 1999. Acción de inconstitucionalidad.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Voto N.º 1311-99 de las 16:42 h. del 23 de febrero de 1999. Acción de inconstitucionalidad.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Voto N° 8611-98 de las 16:30 h. del 1° de diciembre de 1998. Consulta de constitucionalidad.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Voto N° 5111-97 de las 12:48 h. del 29 de agosto de 1997. Acción de inconstitucionalidad.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Voto N° 3693-94 de las 09:18 h. del 22 de julio de 1994. Consulta judicial de constitucionalidad.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Voto N° 1238-94 de las 09:36 h. del 4 de marzo de 1994. Recurso de Amparo.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Voto N° 786-94 de las 15:18 h. del 8 de febrero de 1994. Consulta judicial de constitucionalidad.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Voto N° 1084-93 de las 14:39 h. del 3 de marzo de 1993. Consulta preceptiva de constitucionalidad.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Voto N° 3789-92 de las 12 h. del 27 de noviembre de 1992. Consultas legislativas de constitucionalidad.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Voto N° 990-92 de las 16:30 h. del 14 de abril de 1992. Acción de inconstitucionalidad.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Voto N° 980-91 de las 13:30 h. del 24 de mayo de 1991. Acción de inconstitucionalidad.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Voto N° 550-91 de las 18:50 h. del 15 de marzo de 1991. Acciones de inconstitucionalidad.

### Actas de la Asamblea Legislativa

Acta de la Asamblea Legislativa de Costa Rica, Sesión Plenaria N° 079 de jueves 18 de octubre de 2007. Resolución de la Presidencia N° 2007-2L-008

Acta de la Asamblea Legislativa de Costa Rica, Sesión Plenaria N° 041 de miércoles 25 de julio de 2007, Resolución de la Presidencia N° 2007-2L-005

Acta de la Asamblea Legislativa de Costa Rica, Sesión Plenaria N° 142 del 8 de marzo de 2005.

### Consultas Páginas Web

ABC (periódico español). < <http://www.abc.es> >. [Consulta: 3 de junio del 2008].

Asamblea Legislativa de Costa Rica. < <http://www.asamblea.go.cr> >. [Consulta: 1º de marzo del 2008].

El Financiero. < <http://www.elfinancierocr.com> >. [Consulta: 8 de agosto del 2008].

Diario Extra. < <http://www.diarioextra.com> >. [Consulta: 7 de agosto del 2008].

La Prensa Libre. < <http://www.prensalibre.co.cr> >. [Consulta: 7 de agosto del 2008].

La República. < <http://www.larepublica.net> >. [Consulta: 10 de agosto del 2008].

Periódico La Nación. < <http://www.nacion.com> >. [Consulta: 5 y 6 de agosto del 2008].

Programa Estado de la Nación. Undécimo informe. (2005). <<http://www.estadonacion.or.cr>> [Consulta: 30 de agosto del 2008].

Tribunal Supremo de Elecciones. < <http://www.tse.go.cr> >. [Consulta: 1º de marzo del 2008].