

# **LA POTESTAD DE AUTONORMACIÓN DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA**

Silvia Consuelo Fernández Brenes

## ***INDICE***

### ***INTRODUCCIÓN***

#### ***CAPÍTULO I. LA POTESTAD DE AUTONORMACIÓN DEL PODER LEGISLATIVO.***

##### **A.– DE LAS ATRIBUCIONES DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA.**

- a.– La legislativa**
- b.– De dirección política**
- c.– Jurisdiccionales**
- d.– De control político**
- e.– No legislativas**
- f.– Constituyentes**

##### **B.– DE LA POTESTAD DE AUTONORMACIÓN COMO EXPRESIÓN DE PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES.**

##### **C.– DEL EJERCICIO DE LA POTESTAD AUTONORMATIVA Y LA CONFORMACIÓN DEL DERECHO PARLAMENTARIO.**

##### **D.– ÁMBITO Y CONTENIDO DE LA POTESTAD DE AUTONORMACIÓN PARLAMENTARIA.**

##### **E.– LÍMITES EN EL EJERCICIO DE LA POTESTAD DE AUTONORMACIÓN PARLAMENTARIA: PRINCIPIOS QUE ORIENTAN LOS PROCEDIMIENTOS PARLAMENTARIOS.**

###### **1.– Principios atinentes a la juridicidad del procedimiento**

- a.– Principio de permanencia y continuidad legislativa**
- b.– Principio de judicialidad del director**
- c.– Principio de igualdad de los integrantes del cuerpo**
- d.– Principio de literalidad de la gestión parlamentaria**
- e.– Principio de jerarquía de las normas**
- f.– Principio de la autonomía de la voluntad del legislador**
- g.– Principio de atención del criterio versado**
- h.– Principio regulador del debate y principio regulador del orden del día**
- i.– Principio de la recurrencia**
- j.– Principio de voluntad contra la ley de beneficio propio**
- k.– Principio de prioridad de la legislación presupuestaria**

- l.– Principio de primacía de la ordinariedad
- m.– Principio de proporcionalidad de la representación
- 2.– Principios atinentes a la publicidad de los procedimientos
  - a.– Principio de publicidad de los actos parlamentarios
  - b.– Principio de promoción y conminación al debate
  - c.– Principio de promoción y conminación a la participación
  - d.– Principio de instrucción legislativa
  - e.– Principio de publicitación del sufragio
  - f.– Principio de conocimiento general de la materia de política económica y hacendaria
- 3.– Principios atinentes a la agravación del procedimiento parlamentario
  - a.– Principio de resguardo de la conformación e integración de los otros Poderes del Estado
  - b.– Principio de conservación de la organización política, integridad territorial y de la renuencia a limitar los derechos y garantías
  - c.– Principio de gravedad del procedimiento en materia de legislación internacional, reforma procesal parlamentaria, derechos electorales, uso y enajenación de bienes públicos, así como lo relativo al establecimiento de limitaciones al derecho de propiedad
  - d.– Principios de interpretación restrictiva de la delegación de potestades

## ***CAPÍTULO II. DEL REGLAMENTO DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA.***

**A.– NATURALEZA JURÍDICA DEL REGLAMENTO DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA.**

**B.– CARACTERÍSTICAS ESENCIALES DE LOS REGLAMENTOS Y ESTATUTOS PARLAMENTARIOS.**

**C.– PROCEDIMIENTO PARA LA APROBACIÓN Y REFORMA DEL REGLAMENTO DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA.**

**CONCLUSIONES**

***FUENTES***

## ***INTRODUCCIÓN.***

El Parlamento es, por antonomasia, el Poder estatal más político y, en principio el que debe ser más representativo de todos, en el cual, se dan –en pleno– las más diversas manifestaciones humanas, por cuanto en ellos "*tiene lugar no sólo la discusión, la denuncia y el control, sino también, la dirección y la representación política.*"<sup>1</sup>

Precisamente por la trascendencia de las diversas funciones que han encomendado al Poder parlamentario, por mandato constitucional, tales como la propiamente la producción normativa (*función legislativa*), o el control político, la función de dirección económica, o la integrativa, es que cobra importancia lo relativo a los procedimientos parlamentarios dispuestos precisamente para hacer efectivos estas funciones. Por tal motivo, es que se puede considerar que el Reglamento de la Asamblea Legislativa constituye un elemento fundamental de la gobernabilidad del país, y de la propia institucionalidad de este Poder; y en este sentido, es que se ha estimado como un factor causante de la gran crisis parlamentaria nacional, en el tanto, las regulaciones procedimentales hagan ineficiente la labor parlamentaria.

Es incuestionable la larga evolución histórica de la normativa del Derecho Parlamentario costarricense, previa a la reforma integral de 1961, fecha a partir de la cual se ha estimado que nace la normativa parlamentaria escrita en nuestro país<sup>2</sup>; en tanto verdaderamente se gesta desde 1824, en una etapa pre-constitucional, cuyo origen se

---

<sup>1</sup> MUÑOZ, Hugo Alfonso. La Asamblea Legislativa en Costa Rica. Editorial Costa Rica. San José. 1977. p. 279.

<sup>2</sup> Interesa resaltar la reforma de 1961 propuesta por el ex-Presidente de la República Daniel Oduber Quirós, por dos motivos fundamentales; en primer lugar, por cuanto tiene la particularidad de haberse planteado como una reforma total del Estatuto Reglamentario que remontaba de 1915, que impulsó un diputado (Gonzalo Facio); y en segundo lugar, por cuanto las figuras y procedimientos que se constituyeron en el núcleo de su reforma, se habían ensayado con anterioridad en nuestro Parlamento. Así por ejemplo: a) una de sus grandes preocupaciones fue la de instituir una Comisión de Redacción o estilo, que se había establecido en 1869; y b.) se propuso organizar el trabajo legislativo para hacerlo más eficiente, esto es, trabajando con comisiones permanentes, en las que se estudiara y dictaminara los proyectos de ley, en las que se pudiera oír el criterio de las personas y funcionarios versados en los asuntos de discusión; lo cual se había dado ya en 1824, en que se estableció la integración mixta en las comisiones permanentes. FERNÁNDEZ LÓPEZ, Max. Evolución histórica de la normativa parlamentaria costarricense. En: Revista Parlamentaria. Volumen 10. Número 1. Abril. 2002. pp. 98 y 99.

influencia de la normativa parlamentaria española. Este error –o más bien negación por omisión, de más de un siglo, de toda la normativa de la materia en Costa Rica– estuvo presente en la vastísima producción jurídica de nuestro Parlamento, en tanto su aplicación constante hizo posible la evolución de las normas parlamentarias.

Sin embargo, no toda reforma se hizo en pro de la mejora del funcionamiento del Parlamento costarricense; en tanto hubo períodos de involución y de estatismo, resultado del dominio del Ejecutivo sobre el Poder Legislativo<sup>3</sup>, lo cual tuvo como resultado directo, el estancamiento del Derecho Parlamentario, y del desmejoramiento –por inercia– de este Poder. Así, la evolución de las reglas reglamentarias del Parlamento, se constituye en la historia del Poder Legislativo, en la cual está inmersa su acción dinámica o pasiva.

Sin embargo, la normación de la actividad parlamentaria no puede limitarse únicamente a la fuente escrita, esto es el Reglamento de la Asamblea. En este sentido, debe tenerse en cuenta tanto el origen mismo del Derecho Parlamentario –en nuestro medio, que deriva del Derecho Español y las formas canónicas, que lo hacen ceremonioso y "*sacramental*"–, como la dinámica propia del ámbito político–jurídico que regula –de conformidad con las funciones que la propia Constitución Política le otorga a este Poder–; de manera que se nutre también de los usos y costumbres parlamentarias, así como también de la jurisprudencia o interpretación parlamentaria. Por tal motivo, es que más que de la potestad de reglamentación reconocida a los parlamentarios, en esta investigación analizaremos la potestad de "*autonormación*" de este Poder, de una manera comprensiva en sus diversas manifestaciones.

A tal efecto, la hipótesis de la investigación se orienta a comprobar la esencialidad de la potestad autonormativa del Poder Legislativo dentro de la institucionalidad de este Poder, como derivado directo de cometidos que le han sido asignados directamente por la

---

<sup>3</sup> En ninguna de nuestras Constituciones Políticas existió una norma constitucional que facultara al Poder Ejecutivo para cerrar o clausurar al Poder Legislativo. Sin embargo, esa "*facultad*" extraña a nuestro sistema de gobierno, y en tal sentido, despótica, se aplicó cuando las cámaras discreparon con el titular del Poder Ejecutivo; con lo cual, no permitió el ejercicio de una de las fundamentales funciones del Poder Legislativo. Entre las características de los congresos complacientes, se desarrolló la práctica de, ante la duda, otorgar votos de confianza al Ejecutivo sobre sus actos censurables, no establecida ni en las normas constitucionales ni en las reglamentarias. En contraposición a esta complacencia, se emitió el voto de censura al titular Ejecutivo, también sin soporte constitucional o reglamentario, y más como una práctica parlamentaria. Consecuencia de esta extralimitación de poder del Legislativo, fue clausurado el Congreso Constitucional en 1892.

Carta Fundamental del Estado (Constitución Política), motivo por el cual, debe de comprenderse su fundamento, manifestaciones, contenido, límites de la misma.

Por tal motivo, en el Capítulo Primero se hace una breve distinción de las diversas funciones que se le asignan al Poder Legislativo, en tanto la potestad de autonormación que se le reconoce es una función más –entre las otras–, expresamente a partir del inciso 22) del artículo 121 de la Constitución Política, que cobra especial relevancia, en tanto está dada precisamente para hacer efectivas las demás. Asimismo, se analiza el fundamento de esta competencia, a la luz de los principios y normas constitucionales, principalmente, los principios democrático, participativo, representación, pluralismo político, y la separación de funciones de los Poderes del Estado, como consecuencia directa de los artículos 1º y 9 de la Constitución Política, en tanto disponen textualmente:

*"Artículo 1º.– Costa Rica es una República democrática libre e independiente."*

*"Artículo 9.– El Gobierno de la República es **popular, representativo, participativo, alternativo y responsable**. Lo ejercen el pueblo y tres Poderes distintos e independientes entre sí. El Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial.<sup>4</sup>*

*Ninguno de los Poderes puede delegar el ejercicio de funciones que le son propias.*

*Un Tribunal Supremo de Justicia, con el rango e independencia de los Poderes del Estado, tiene a su cargo en forma exclusiva e independiente la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio, así como las demás funciones que le atribuyen esta Constitución."*

Se señala con claridad las diversas manifestaciones normativas del Derecho Parlamentario, en sus diversas modalidades: como normas escritas (contenidas en los Estatutos parlamentarios), las normas no escritas (usos y prácticas legislativas), y la jurisprudencia o interpretación parlamentaria; así como el ámbito de su competencia, sea, la regulación de la "*interna corporis*" del órgano parlamentario y la definición de los diversos procedimientos parlamentarios.

---

<sup>4</sup> Así reformado por el párrafo primero Ley número 8464, de primero de julio del 2003.

En este capítulo, resulta de fundamental importancia la reseña y análisis de los límites al ejercicio de la potestad autonormativa, que también se detallan.

En el Segundo Capítulo, la investigación se centra en el análisis del Reglamento de la Asamblea Legislativa, de manera que se intenta determinar su naturaleza jurídica; se señalan las características esenciales de los Estatutos parlamentarios, y se detalla el procedimiento para la aprobación y reforma de los mismos.

*"Si la táctica es arte de poner en orden las cosas para un fin, "la táctica de los Cuerpos políticos será la Ciencia que enseña el modo de conducirlos hacia el fin predeterminado de la institución, mediante el orden introducido en sus procedimientos."<sup>5</sup>*

## **CAPÍTULO I.**

### **LA POTESTAD DE AUTONORMACIÓN DEL PODER LEGISLATIVO.**

#### **A.– DE LAS ATRIBUCIONES DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA.**

Una de las atribuciones fundamentales de la Asamblea Legislativa es precisamente su capacidad de reglamentación interna, y que deriva, específicamente del contenido del inciso 22) del citado numeral 121 constitucional:

*"Además de las otras atribuciones que le confiere esta Constitución, corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa:*

[...]

*22) Darse el reglamento para su régimen interior, el cual, una vez adoptado, no podrá ser modificado sino por votación no menor de las dos terceras partes del total de sus miembros."*

Así, la función reglamentaria que se otorga a la Asamblea Legislativa consiste en la facultad de que los diputados dicten su propio Reglamento interno, con un contenido específico y exclusivo: la definición de los procedimientos parlamentarios para la adopción de los diversos actos y acuerdos parlamentarios; así como la definición de su propia organización interna.

---

<sup>5</sup> MARAVALL, José Antonio. Los reglamentos de las Cámaras Legislativas y el sistema de comisiones. Instituto de Estudios Políticos. Madrid. España. 1947. p. 15.

A este efecto, resulta importante distinguir la función autonormadora de la Asamblea Legislativa de las otras atribuciones<sup>6</sup> que la Constitución Política le confiere a este Poder en el artículo 121, a efecto de que no se confundan, y que, de alguna manera, condicionan y le dan contenido a potestad autonormativa del Legislativo. De tal suerte, podemos hacer la siguiente enunciación:

**a.– la legislativa**, que comprende la función *esencial* de toda entidad parlamentaria, y que inclusive condiciona su denominación –Poder Legislativa–, cual es la de emitir las leyes (inciso 1), y que comprende la potestad de interpretarlas auténticamente, salvo en lo relativo a la materia electoral (inciso 1).

También se integran en la función legislativa las siguientes atribuciones que el citado numeral constitucional le atribuye a la Asamblea: la determinación de la unidad monetaria, crédito, pesas y medidas, materias en las que existe una verdadera reserva legal por disposición constitucional (inciso 17); la promoción del progreso, las ciencias y las artes, y creación de centros de enseñanza (incisos 18 y 19)<sup>7</sup>; la creación de los tribunales de justicia y demás organismos del servicio nacional, otra materia que tiene una reserva legal por mandato constitucional (inciso 20); la regulación de los usos y destinos de los bienes de dominio público de la Nación (inciso 14), a través de la concesión<sup>8</sup>; y la potestad tributaria,

---

<sup>6</sup> HERNÁNDEZ VALLE, Rubén. Constitución Política de la República de Costa Rica. Comentada y anotada. Editorial Juricentro. San José. Costa Rica. 1998. p. 318.

<sup>7</sup> Que en modo alguno pueden estimarse como normas programáticas, sino como verdaderas atribuciones de competencias al Poder Legislativo de Costa Rica, y que como tales, integran el principio de legalidad en su versión positiva.

<sup>8</sup> Podría considerarse, que como se trata de "bienes de la Nación", se requeriría de una autorización expresa y previa por parte de la Asamblea Legislativa para su aprovechamiento y explotación; sin embargo, esa aprobación legislativa de cada concesión no es necesaria, por estimarse debidamente fundamentada en una "ley marco", reguladora del proceso para su explotación a través de concesiones; normativa que, en todo caso, contiene regulaciones claras y concretas sobre los requisitos para el concesionario, obligaciones, afectaciones, plazos, etc., en los términos considerados por la Sala Constitucional en sentencia número 6240-93, de las 14:00 horas del 26 de noviembre de 1993:

*"[...] En consecuencia, la Constitución prevé dos regímenes para explotar esos recursos naturales especialmente protegidos, sin que ninguno de ellos pueda salir del dominio del Estado: Uno, el de las concesiones o contratos otorgados por la Asamblea Legislativa directamente, en uso de una competencia originaria; el otro, su posibilidad sea de explotarlos, por la Administración Pública, sea de encomendarlos a particulares, mediante concesión legalmente otorgada o autorizada. **Ambas posibilidades presuponen la competencia de la Asamblea Legislativa para fijar en el caso concreto, o bien regular en una ley general, «condiciones y estipulaciones» imperativas en la ejecución del contrato – como su naturaleza temporal, forma de cumplimiento, obligaciones mínimas del ejecutor, etc.–, las cuales sitúan fuera del alcance de los***

tanto para establecer los tributos nacionales, como los municipales<sup>9</sup>, lo cual comprende la reserva legal en la definición de los elementos esenciales del tributo, el régimen de sanciones, las exenciones y beneficios tributarios, así como los elementos para la determinación y liquidación del tributo (inciso 13);

**b.– de dirección política**, que consiste en la determinación de los objetivos de la política nacional y los medios para conseguirla; y que se manifiesta –de manera preponderante–, en las relaciones entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo.

Los casos previstos para ejercer esta función en el propio numeral constitucional son los siguientes: el nombramiento de altos funcionarios, tales como los Magistrados –propietarios y suplentes– de la Corte Suprema de Justicia, el Contralor y Subcontralor Generales de la República<sup>10</sup>; la aprobación de tratados internacionales<sup>11</sup>; la aprobación de empréstitos o créditos públicos –como requisito de eficacia– en los que figure como deudor

---

**concesionarios o del acuerdo mismo de las partes, la posibilidad de apartarse de ellas. [...]**

**III.– Así pues, una de las formas allí establecidas, obviamente previendo lo difícil y complicado que puede resultar el tener que acudir a la Asamblea Legislativa para la aprobación de cada contrato de concesión individual, es la de una ley general regulatoria del proceso de contratación comúnmente conocida como «ley marco». En este caso la Asamblea Legislativa inviste en la Administración Pública la potestad de otorgar concesiones específicas, competencia que, claro está, no comprende la de sustituir del todo la función de la primera, como se dirá adelante. En esta hipótesis, el delegado puede ser cualquier ente del ámbito público –tanto el propio Poder Ejecutivo, órgano normal de la contratación administrativa (artículo 140 inciso 14) de la Constitución), como cualquier otra entidad descentralizada de la Administración Pública<sup>8</sup>–, [...]"**

En idéntico sentido, ver sentencias de la Sala Constitucional número 2001–10466, de las 10:17 horas del 24 de noviembre del 2001, y número 2001–6669, de las 14:56 horas del 11 de julio del 2001.

<sup>9</sup> Recientemente la Sala Constitucional en sentencia número 2003–15391, de las 15:57 horas del 19 de diciembre del 2003, rectificó su consideración en torno a la "autorización" de los impuestos municipales, de manera que señala que reconoce que estos entes corporativos no tienen potestad tributaria, sino únicamente una competencia de iniciativa tributaria, de manera que al legislador le está vedado esta iniciativa, y eventual modificación a las propuestas municipales en esta materia.

<sup>10</sup> Vía legal, se ha establecido la necesidad de que los diputados designen al Defensor de los Habitantes, y ratifique el nombramiento del Procurador General de la República y el Regulador General de la República. Respecto del último supuesto cabe cuestionar la constitucionalidad de esta medida, por infracción de los principios de separación de Poderes y de la autonomía administrativa de la institución, en tanto se trata del jerarca de una institución autónoma, que por mandato constitucional tiene reconocida (artículo 188 de la Constitución Política).

<sup>11</sup> La competencia legislativa en esta materia es limitada, en tanto únicamente puede aprobar o improbar, por tratarse de materia propia del Poder Ejecutivo (artículo 140 inciso 10) de la Constitución Política).

cualquier institución pública (Estado, institución descentralizada, municipalidades, entes corporativos, empresas públicas, etc.); y la competencia en materia presupuestaria<sup>12</sup>;

**c.– jurisdiccionales;** es una función residual, y en muchos casos, un vestigio del pasado. Son manifestaciones de esta atribución las derivadas del fuero especial que la propia Constitución le otorga a los miembros de los Supremos Poderes, que les garantiza que no pueden ser sometidos a juicio, sin el levantamiento previo y expreso de ese fuero. De manera que

*"Esta es función material jurisdiccional, pues cuando se trata de acusaciones penales, por delitos contra los miembros de los Supremos Poderes, el juicio no puede seguir adelante si, previamente, la Asamblea no establece por votación calificada de dos terceras partes de sus miembros que hay lugar a formación de causa."*<sup>13</sup>

De tal suerte, que son manifestaciones de esta función jurisdiccional, el levantamiento del fuero de procedibilidad penal de los miembros de los Supremos Poderes para ser juzgados por los tribunales ordinarios (inciso 9), y la suspensión y eventual pérdida del cargo de esos funcionarios cuando haya que proceder contra ellos por delitos comunes (inciso 10).

**d.– de control parlamentario;** es una de las funciones típicas de toda entidad parlamentaria, que se manifiesta precisamente en su conformación democrática y pluripartidista; de manera que prevé múltiples posibilidades a los legisladores, del partido gubernamental y de la oposición, para "*escudriñar*" las políticas del Gobierno y actuaciones de los funcionarios públicos, con lo que se materializa el control político.

El fundamento del control político reside en la soberanía popular, bajo el sistema de la distribución del Poder, que conlleva el principio de la separación de Poderes, el cual impone el sistema de frenos y contrapesos.

---

<sup>12</sup> En este sentido, no debe olvidarse que el presupuesto constituye el "*límite de acción de los Poderes públicos*" (artículo 180 constitucional), de manera que mediante la determinación de los gastos públicos que autorizan realizar, condicionan la actuación del aparato estatal.

<sup>13</sup> HERNÁNDEZ VALLE, Rubén. *Instituciones de Derecho Público Costarricense*. Editorial Universidad Estatal a Distancia (EUNED). San José. Costa Rica. 1993. p. 43. Citado por SOLÍS FALLAS, Alex. *El Control Parlamentario*. Investigaciones Jurídicas, S.A. San José. Costa Rica. 1998. p. 36.

Los distintos procedimientos parlamentarios mediante los cuales se ejercita prioritariamente –aunque no exclusivo– el control parlamentario, comprende las siguientes actuaciones legislativas<sup>14</sup>: las interpelaciones ministeriales, la integración de comisiones legislativas de investigación, los votos de censura, el informe escrito del Presidente de la República del primero de mayo, la memoria anual de los Ministros, los informes solicitados por la Asamblea Legislativa, la autorización que debe otorgar la Asamblea al Presidente para salir del país, las excitativas.

En esta importante labor de control político que realiza la Asamblea Legislativa, no debe olvidarse la que realizan sus dos órganos, uno de rango constitucional, sea la Contraloría General de la República, en lo que respecta a la fiscalización de la Hacienda Pública, y el segundo, de rango legal, sea el Defensor de los Habitantes, en lo relativo al control del funcionamiento del aparato estatal;

**e.– no legislativas**, que se definen de manera residual, esto es, todas aquellas que no encuadran en ninguna de las otras que ejercita la Asamblea; que comprende: la participación de la Asamblea en los Estados de excepción (incisos 6 y 7); el ejercicio del derecho de gracia (inciso 21); renuncia de los miembros de los Supremos Poderes (inciso 8); designación del recinto de sus sesiones inciso 2); asentimiento para el ingreso de tropas al territorio nacional (inciso 5); concesión de la nacionalidad honorífica (inciso 16); y resolver las dudas en caso de incapacidad física o mental de quien ejerza la Presidencia de la República.

Se caracterizan por no referirse potestades normativas del Parlamento, y por expresarse mediante un procedimiento especializado y diferente del ordinario, por cuanto en virtud del artículo 124 constitucional, se aprueban mediante un debate legislativo, no requieren de sanción ejecutiva, y para adquirir firmeza, requieren de su publicación en La Gaceta;

---

<sup>14</sup> SOLÍS FALLAS, Alex. El Control Parlamentario. Investigaciones Jurídicas, S.A. San José. Costa Rica. 1998.

**f.– constituyentes**, atribución que se deriva más bien de los artículos 195 y 196 de la Constitución Política, en la que se le confiere la facultad a la Asamblea Legislativa de reformar parcial<sup>15</sup> y totalmente la Constitución.<sup>16</sup>

En el ejercicio de esta potestad, la Asamblea no actúa como órgano legislativo ordinario, sino como constituyente derivado o de reforma.

En el caso de la reforma parcial, por ser expresión del poder constituyente derivado, la Asamblea tiene ciertos límites, recientemente señalados por la Sala Constitucional en sentencia número 2003–02771, de las 11:40 horas del 4 de abril del 2003, y mediante votación dividida (4/3), en lo que concierne al respeto de los elementos esenciales de la organización del Estado, y el contenido mínimo esencial de los derechos fundamentales, de manera que no se puede disminuir las garantías ya reconocidas y otorgadas en la Carta Fundamental.

Contrariamente, en la reforma total de la Constitución, la Asamblea Nacional Constituyente no tiene límite alguno, precisamente por configurarse como poder constituyente originario.

Teniéndose en cuenta que la potestad de autonormación de la Asamblea Legislativa es una atribución más –entre otras– de la Asamblea Legislativa, y que de su ejercicio es fundamental para las otras atribuciones, en tanto consigna los procedimientos a través de los cuales se hacen efectivas, se procede, a continuación a analizar en detalle la misma.

## **B.– DE LA POTESTAD DE AUTONORMACIÓN COMO EXPRESIÓN DE PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES.**

---

<sup>15</sup> El procedimiento previsto para la reforma parcial de la Constitución Política está establecido en el artículo 195 de la propia Norma Fundamental, y consiste en: la iniciativa se formula en período de sesiones ordinarias por diez días; si se admite la discusión, se pasa a una comisión para que dictamine, el cual requiere de votación calificada del total de los miembros de la Asamblea Legislativa. Una vez aprobado el dictamen, una Comisión prepara el correspondiente proyecto, y lo envía al Poder Ejecutivo para su evaluación y recomendación, y que tiene la obligación de remitir a la Asamblea al iniciarse la siguiente legislatura ordinaria. Para la aprobación definitiva de la reforma parcial de la Constitución, requiere de la discusión y aprobación en tres debates, por votación no menor de los dos tercios del total de los miembros de la Asamblea.

<sup>16</sup> Para la reforma total, se requiere la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente (artículo 196 constitucional).

El fundamento de esta competencia, 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.<sup>17</sup>

Así, concretamente 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 –según se había anotado anteriormente–, 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, 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 1º, 9, 33, 50 y 105 constitucionales–, entendiéndose por tal, el modelo de Estado en que, tanto las recíprocas relaciones del gobierno, sea, entre las diversas instituciones públicas –de orden constitucional y legal–; como también respecto de la sociedad en general, y del individuo, en particular, se definen en forma favorable a la dignidad de la persona, su libertad y sus derechos.<sup>18</sup> De tal suerte, que el principio democrático se manifiesta en el seno legislativo precisamente en la posibilidad de que éste adopte, los procedimientos y organización interna para el mejor cumplimiento de los deberes constitucionalmente asignados; precisamente en atención a su integración, en tanto la Asamblea Legislativa está conformada por diputados de diversos partidos políticos, y con ello, denota –en principio– su diversa integración ideológica y sectorial, de donde implica su adopción por mayoría ("Derecho de mayorías), en tanto las decisiones legislativas se toman por acuerdo de la mayoría. Así, la función del Reglamento de la Asamblea es justamente la de disciplinar el funcionamiento de la Asamblea Legislativa, a fin de limitar el ejercicio del poder y proteger a las minorías.

En este sentido, también es evidente que la reglamentación parlamentaria constituye

---

<sup>17</sup> Así, respecto de la Asamblea Legislativa, le corresponde al Plenario legislativo; del Poder Ejecutivo, al Consejo de Gobierno; y del Poder Judicial, a la Corte Suprema de Justicia.

<sup>18</sup> Según lo ha señalado nuestra Sala Constitucional en sentencias número 0678-98, 6470-99 y 3475-2003.

un evidente instrumento de la política, en tanto mediante el diseño de los diversos procedimientos de la Asamblea y de su organización, puede establecerse una determinada relación entre los Poderes, sobre todo del Legislativo respecto del Ejecutivo, y por ende, de la eficiencia y eficacia de la gestión parlamentaria.

Esta competencia ha sido reconocida con anterioridad por la Sala Constitucional en diversas ocasiones, en los siguientes términos:<sup>19</sup>

*"La positivación 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 en ese carácter de valor supremo del Estado Constitucional de Derecho, debe tener eficacia directa sobre el resto de fuentes del ordenamiento jurídico 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 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 ende, 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>20</sup>*

Esta potestad es intrínseca de la Asamblea Legislativa, que 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

---

<sup>19</sup> Entre otras, consultar las sentencias número 0990–92, 1311–99, 8408–99.

<sup>20</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 la número 1311–99.

Poderes del Estado, como del Poder Ejecutivo en la emisión de los reglamentos propios del Poder Legislativo, riñe con los principios constitucionales que garantizan la autonomía del Parlamento.

Es así como la propia Carta Fundamental de 1949 le reconoce y garantiza a la Asamblea Legislativa una autonomía e independencia propias; con lo cual, la Asamblea se constituye en el supremo órgano estatal, tanto por ser el cuerpo representativo del titular de soberanía (artículos 2 y 105 de la Constitución), como porque sus decisiones fundamentales (leyes), se imponen a los demás órganos y entes estatales (artículo 129 de la Constitución).<sup>21</sup>

Corolario de esa superioridad del Legislativo respecto de los demás órganos y entes estatales, es que se deriva el hecho de que su organización interna y funcionamiento – también interno– no puede sujetarse a otras instancias estatales; motivo por el cual el ordenamiento le dotó de una serie de prerrogativas que se traducen en poderes y facultades relativos a la definición y organización de su régimen interior, con la finalidad de asegurar su independencia y autonomía frente a los demás órganos y entes públicos; y el principal de estos mecanismos, lo constituye la atribución autonormativa, esto es, la adopción del Reglamento de la Asamblea, que a su vez, le permiten ejercer, con total independencia, su autonomía organizativa y funcional.

### **C.– DEL EJERCICIO DE LA POTESTAD AUTONORMATIVA Y LA CONFORMACIÓN DEL DERECHO PARLAMENTARIO.**

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 encuentra directamente establecidos en las respectivas Constituciones de cada Estado de Derecho. Esta circunstancia evidencia la importancia de los Reglamentos o Estatutos parlamentarios, en tanto es sustancial en la institucionalidad de todo Estado en el marco del Estado Social y

---

<sup>21</sup> HERNÁNDEZ VALLE, Rubén. Derecho Parlamentario Costarricense. Investigaciones Jurídicas, S.A. San José, Costa Rica. 2000. p. 75.

Democrático de Derecho, como el nuestro<sup>22</sup>, al contener normas de relevancia constitucional, ligado a los fundamentos mismos del Estado, de manera que su materia es netamente constitucional<sup>23</sup>, al desarrollar normas y procedimientos contenidos en la propia Constitución Política.

No obstante lo anterior, también

*"[...] ejercita una función innovadora en sentido absoluto cuando regula instituciones y procedimientos que no tienen un marco constitucional específico –de referencia o para completarlo–, sino que se derivan del papel del Parlamento en el sistema (y los intereses constitucionales que refleja)".<sup>24</sup>*

En este sentido, es importante atender a las "formas" de las reglas (o normas) parlamentarias, en tanto, hay **normas escritas**, contenidas propiamente en los estatutos parlamentarios, y **normas no escritas** (los **usos, costumbres, usos parlamentarios y precedentes**), que en muchos casos tienen un valor trascendental en la actuación legislativa, tal vez por su origen; por cuanto se motivan en la práctica y necesidad de los propios diputados: de no existir regla o procedimiento, se ensaya en la práctica, lo que da origen a las normas no escritas del Derecho Parlamentario, reservado a la costumbre y a la práctica.

Así, en el período de consolidación de nuestro Derecho Parlamentario –1823 a 1938– se estableció como práctica que

*"[...] que cada vez que se inauguraba la legislatura los Miembros de la Mesa o Junta Directiva debía proceder a leer no sólo el Reglamento, sino también la Constitución Política. Esta práctica fue permanente, fundamentalmente cuando en el país no había imprenta y se debían transcribir los textos a mano, o simplemente se aprendían con la lectura y la práctica, producto de su aplicación diaria. A esta realidad había que sumarle que*

---

<sup>22</sup> A partir de lo dispuesto en los artículos primero, 9, 33, 50 y 105 de la Constitución Política.

<sup>23</sup> MARAVALL, José Antonio. Los reglamentos de las Cámaras Legislativas y el Sistema de Comisiones. Instituto de Estudios Políticos. Madrid. España. 1947. p.26.

<sup>24</sup> MANZANELLA, A. II Parlamento. Bologna. 1977. p. 276. Citado por HERNÁNDEZ VALLE, Rubén. Derecho Parlamentario Costarricense. Op. Cit. p. 49.

*muchos diputados en los primeros tiempos no sabían leer ni escribir. Todo esto se obvia con el ejercicio a viva voz de este derecho."*<sup>25</sup>

Se trata del conjunto de criterios que condicionan la actividad individual o colectiva de los parlamentarios o la decisión de los órganos de las Cámaras.

*"Aquí no se puede hablar de unidad conceptual sino de pluralidad de categorías. De una parte encontramos **usos o prácticas** repetidas en el tiempo que pueden ser positivas (por ejemplo, lo que se refiere a la cortesía o educación parlamentaria) o negativas (v.g.r. en lo relativo al obstruccionismo para realizar los debates). Centrándonos en las primeras su cumplimiento o incumplimiento depende en realidad de cada parlamentario y no acarrea responsabilidad jurídica de no seguirlas. Por el otro lado, el **precedente** atiende más a la solución de un tema determinado que a la necesidad de establecer pautas generales de actuación. Se tiene en cuenta el mecanismo que ha resuelto un asunto parecido en ocasiones anteriores, si bien la técnica del precedente no puede elevarse a la categoría de regla obligatoria porque de lo contrario se petrificaría el ordenamiento parlamentario anulando una de sus virtudes principales, la flexibilidad o facilidad de adaptación a las necesidades de cada momento. Por último, es preciso resaltar las **costumbres parlamentarias** como plasmación de la autonomía de las Cámaras para establecer parámetros de su actuación, con la posibilidad de que se incorporen posteriormente en una innovación reglamentaria expresa. Utilizando los criterios clásicos de la teoría general de las fuentes del Derecho, para que se pueda hablar de costumbres en este orden debe haber no sólo repetición constante de actuaciones, sino la conciencia de su necesidad y el tenerlas como a auténtico Derecho, si bien no escrito."*<sup>26</sup>

En este sentido, debe resaltarse que una de las características esenciales del Derecho Parlamentario costarricense lo constituye la **capacidad resolutive de lo impredecible**, lo cual, por la vía de la **vía autointerpretativa de sus propias normas**, lo hace más flexible en

---

<sup>25</sup> FERNÁNDEZ LÓPEZ, Max. Op Cit. pp. 97 y 98.

<sup>26</sup> Ver ALONSO DE ANTONIO, José Antonio, y ALONSO DE ANTONIO, Ángel Luis. Derecho Parlamentario. J. M. Bosch. Editor. Barcelona. España. 2000. p. 32.

el más extremo de los casos. En todo caso, 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 del mismo.

En la costumbre parlamentaria se pueden distinguir dos elementos fundamentales: en primer lugar, la práctica reiterada de un determinado procedimiento o comportamiento en el ámbito parlamentario, y 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>27</sup>

A este respecto, resulta importante resaltar, a efecto de evitar posibles confusiones, 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 da por vacío normativo– y asimismo, de las posibles interpretaciones que los diputados puedan acordar, para clarificar los conceptos oscuros o dudosos de las normas escritas parlamentarias, también denominada como la *jurisprudencia parlamentaria*, según lo consideró con anterioridad la Sala Constitucional, en la sentencia supra citada, número 8408–1999, bajo las siguientes consideraciones:

**"V.– DE LA POTESTAD DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA PARA INTERPRETAR AUTÉNTICAMENTE LAS LEYES (ARTÍCULO 121 INCISO 1) DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA) FRENTE A SU POTESTAD AUTONORMATIVA.** De lo dicho, queda en evidencia la primera inconsistencia de la impugnación, en tanto los accionantes consideran que la competencia otorgada a la Asamblea Legislativa para interpretar auténticamente las leyes –en el inciso 1) del artículo 121 constitucional–, fue excedida. Este Tribunal ha entendido que

*«La ley interpretativa tiene por finalidad aclarar conceptos oscuros o dudosos de la ley que se interpreta, para establecer de manera precisa cuál es su sentido real, descubriendo la verdadera intención del legislador, como ha quedado dicho en la*

---

<sup>27</sup> FERNÁNDEZ LÓPEZ, Max. Ídem. p. 100.

*jurisprudencia de la Sala [sentencia número 0320–92, de las quince horas del once de febrero de mil novecientos noventa y dos].» (Sentencia número 4410–95, de las nueve horas del once de agosto de mil novecientos noventa y cinco).*

*De donde resulta que los accionantes confunden la naturaleza de la interpretación de las leyes (que deriva del citado inciso 1) del artículo 121 constitucional), cuyo fin es desentrañar el sentido intrínseco de las normas objeto de interpretación, con la posibilidad que tiene el legislador de autoregularse, que como se había indicado en el considerando anterior, deriva del inciso 22) del mismo numeral 121 constitucional; **que es la potestad de la Asamblea Legislativa de dictar las normas escritas y no escritas para autoregularse su organización, funcionamiento y diversos procedimientos legislativos para la actuación parlamentaria.** Queda entonces claro que la actuación de la Asamblea Legislativa se encuentra ajustada a derecho, en virtud de lo dispuesto en las normas constitucionales y en **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. No se trata de la potestad de legislar, establecida en el artículo 121 inciso 1) de la Constitución Política, en uno de sus supuestos: interpretación auténtica de las leyes. En virtud de lo anterior, procede desestimar el primer reparo constitucional hecho por los accionantes, respecto de la violación del artículo 121 inciso 1) de la Carta Fundamental."*

En este sentido, resulta interesante constatar que en nuestro país, el desarrollo del Derecho Parlamentario encuentra sustento, precisamente, en la vocación democrática de nuestros antecesores, al aplicar, por primera vez en 1823, por un cuerpo colegiado,

deliberativo y democrático, en la etapa del juntismo provincial independiente, adoptado por iniciativa del Bachiller Rafael Francisco Osejo, período que dio inicio al advenimiento de la independencia en 1821, y que concluye con la instalación de la Asamblea Nacional Constituyente de 1824.<sup>28/29</sup> Posteriormente, se incorporó en la Constitución Política de 1825. Por tal motivo es que el autor FERNÁNDEZ LÓPEZ, señala que

*"Nuestro Derecho Parlamentario es **autónomo** por su origen, por haberse dado de previo a la Constitución Política. Es **inacabado** por ser **dinámico** y **cambiante** según sea la Constitución Política en la cual encuentra su asidero jurídico; es **de poder** porque es ejercido por grupos que detentan éste, los cuales lo utilizan según sus propios intereses y conveniencias. Es un Derecho **inconcluso** por ser perfectible en la aplicación y en la interrelación de sus prácticas y reglas; es un Derecho **esencialmente oralista**, porque todos sus actos se discuten a viva voz."<sup>30</sup>*

De tal suerte que, el Derecho Parlamentario es **proceso evolutivo**, en tanto se ha ordenado y conformado en atención a la adopción de los diversos reglamentos legislativos, que han pretendido ordenar el actuar de la Asamblea Legislativa en sus diversas modalidades, unicameral o bicameral, en que cada una de las cámaras adoptó su propia reglamentación.

Sin embargo, es importante resaltar que el ejercicio de esta potestad legislativa, siempre se ha desarrollado en sistemas democráticos, por lo que también se le denomina como "**Derecho de mayorías**".

Debe resaltarse que la denominación de "Reglamento" denota su contenido normativo, que adquiere fundamental importancia en tanto su adopción vincula a todos los funcionarios del Poder Legislativo, tanto respecto de los diputados, como del personal administrativo vinculado con la dinámica parlamentaria, cuyo incumplimiento, por

---

<sup>28</sup> FERNÁNDEZ LÓPEZ, Max. Op. Cit. p. 88.

<sup>29</sup> En este sentido, el autor FERNÁNDEZ LÓPEZ señala que El Derecho Parlamentario costarricense, como tal, prácticamente no existe, ello por cuanto "*Su evolución, como parte de la historia de nuestro Derecho, no se ha escrito. Sus fuentes no se han explorado suficientemente para tenerlas como definitivas, ni mucho menos se ha logrado su localización.*" FERNÁNDEZ LÓPEZ, Max. Ídem. p. 89. Asimismo, debe tenerse en cuenta que no todas las reglas del Derecho Parlamentario están escritas, muchas de ellas están dadas por el uso, la costumbre, o modos que son parte del ceremonial y urbanidad parlamentaria.

<sup>30</sup> FERNÁNDEZ LÓPEZ, Max. Ibídem. p. 90.

sustancial, puede implicar la eventual inconstitucionalidad de los acuerdos legislativos adoptados, a través de los mecanismos previstos en la Ley de la Jurisdicción Constitucional, 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 tendientes 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); y 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 normas y actos legislativos, es decir, cuando se ha aprobado la ley o acto legislativo, con ocasión de la infracción de trámites legislativos sustanciales, mediante la acción de inconstitucionalidad, en los términos previstos en los incisos c), ch) y e) del artículo 73 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional:

**"ARTICULO 73.** *Cabrá la acción de inconstitucionalidad:*

*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";*

*ch) Cuando se apruebe una reforma constitucional con violación de normas constitucionales de procedimiento.*

*e) Cuando en la suscripción, aprobación o ratificación de los convenios o tratados internacionales, o en su contenido o efectos se haya infringido una norma o principio constitucional o, en su caso, del Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina Interior de la Asamblea Legislativa. En este evento, la declaratoria se hará solamente para los efectos de que se interpreten y*

*apliquen en armonía con la Constitución o, si su contradicción con ella resultare insalvable, se ordene su desaplicación con efectos generales y se proceda a su denuncia";*

de manera que actúa como parámetro de constitucionalidad de los actos y acuerdos legislativos.

#### **D.- ÁMBITO Y CONTENIDO DE LA POTESTAD DE AUTONORMACIÓN PARLAMENTARIA.**

Los reglamentos o estatutos legislativos tienen un contenido específico y exclusivo, relativo a la reglamentación interna de los procedimientos legislativos para la adopción de las leyes y los diversos acuerdos legislativos, así como para darse la organización que más convenga para el cumplimiento de sus cometidos constitucionalmente asignados. Así, son materia reservada al reglamento (o estatuto) de la Asamblea;

*"En primer lugar, debe incluirse la materia relativa a la organización y funcionamiento de la Asamblea Legislativa.*

*En segundo término, incluye la regulación detallada de los procedimientos legislativos.*

*Un tercer aspecto, sería el correspondiente a la regulación, en detalle, de los restantes procedimientos parlamentarios (votos de censura, Comisiones de Investigación, comparencia de los Ministros al Plenario, etc.).*

*Un cuarto aspecto, tendría que ver con el procedimiento de reforma misma del Reglamento."<sup>31/32</sup>*

---

<sup>31</sup> HERNÁNDEZ VALLE, Rubén. Derecho Parlamentario Costarricense. Op. Cit. p. 64. En todo caso, la lista que se hace no veda la intervención de la ley, en aquellos casos en que – precisamente – exista una reserva legal, dispuesta por mandato constitucional, como es el caso del establecimiento de sanciones y penas en la vía administrativa o jurisdiccional, o la fijación del régimen económico de los diputados, de conformidad con lo estipulado en el artículo 113 de la Carta Fundamental.

<sup>32</sup> En el mismo sentido, SOLIS FALLAS, Alex. Comentario del artículo 121 inciso 22) de la Constitución Política. En: Constitución Política comentada de Costa Rica. Mc. Graw-Hill. México, Santa Fe, Buenos Aires, Caracas, Guatemala, Lisboa, Madrid, Nueva York, San Juan, Santiago de Chile, Sao Paulo, Auckland, Londres, Milán, Nueva Delhi, San Francisco, St. Louis, Singapur, Sydney, Toronto. 2001. p. 601.

De tal suerte, que los estatutos parlamentarios se constituyen en la normativa fundamental para su organización y funcionamiento; con lo cual, se convierten en el instrumento técnico por medio del cual el proceso político se transforma en proceso jurídico. Por tal motivo, el jurista nacional HERNÁNDEZ VALLE señala que

*"Sin ellos, las funciones constitucionalmente atribuidas a la Asamblea Legislativa, como la de control parlamentario y la de dictar las leyes, no encontrarían cabal ejecución, pues tales Reglamentos establecen los diferentes procedimientos parlamentarios, conforme a la naturaleza de las distintas funciones del órgano legislativo, idóneos para ejecutar tales cometidos."*<sup>33</sup>

En razón de su contenido, éstas se estima que 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, con detalle, los principios constitucionales relativos a los diversos procedimientos parlamentarios.<sup>34</sup> Sin embargo, debe advertirse que, no obstante la diversa naturaleza jurídica de estas normas –en atención a su contenido–, todas son normas jurídicas, que tienen doble relevancia, ya que vinculan la actuación interna de los diputados, y también externa –según se había anotado anteriormente–, en tanto condicionan la validez, y eventualmente la constitucionalidad de los acuerdos legislativos.

Así, en atención al contenido del estatuto parlamentario –entendido éste en un sentido amplio y no limitado únicamente al Reglamento de la Asamblea Legislativa–, se constituye en la genuina representación de la autonomía que expresamente nuestra Constitución Política reconoce al Poder Legislativo<sup>35</sup>, y que se manifiesta en los siguientes ámbitos:

**a.– Autonomía normativa:** que como se indicó anteriormente, 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; y desarrollado en el propio

---

<sup>33</sup> HERNÁNDEZ VALLE, Rubén. Derecho Parlamentario Costarricense. Op. Cit. p. 49.

<sup>34</sup> HERNÁNDEZ VALLE, Rubén. Ídem. Op. Cit. p. 62.

<sup>35</sup> En este sentido, TORRES DEL MORAL, Antonio. Introducción al Derecho Constitucional. Servicio Publicaciones Facultad de Derecho, Universidad Complutense. Madrid. España. 1996. p. 241; y HERNÁNDEZ VALLE, Rubén

Reglamento de la Asamblea se reconoce esta competencia, al prever el procedimiento para su adopción y reforma, en los artículos 207 y 208;

**b.– Autonomía de Gobierno interno:** relativa a que internamente los parlamentarios eligen su Directorio, con lo que se asegura que los órganos internos de la Asamblea se "*autogobieren*", a través de los órganos internos y organización que han creado; definidos todos, en el Reglamento de la Asamblea<sup>36</sup>; y

**c.– Autonomía organizativa y administrativa:** corolario de la potestad autonormativa de la Asamblea, en tanto se refiere a la organización interna de la Asamblea a fin de que pueda cumplir de la mejor manera al cumplimiento de los deberes constitucionalmente asignados a ésta; de manera que, se reconoce a su Presidente verdaderas facultades de policía en su interior y la adopción de medidas que, a su criterio lo hagan efectivo, y que se concreta en el manejo autónomo de los órganos legislativos. Así, comprende el conjunto de normas relativas a la regulación de la condición de los Diputados, como son las que se refieren a la adquisición y pérdida de la condición, los derechos y deberes de los mismos, 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>37</sup>.

Es así, como de la propia Constitución y del Reglamento se otorgan al Presidente de la Asamblea, poderes administrativos y facultades de policía en el interior del recinto parlamentario.<sup>38</sup> Asimismo, le confieren potestades disciplinarias al Presidente de la Asamblea sobre los diputados<sup>39</sup>; al prever un régimen de disciplinario, en el que se

---

<sup>36</sup> En el Reglamento de la Asamblea se prevé lo relativo a la instalación de las sesiones legislativas, la elección, funciones, horarios, etc. del Directorio, las Comisiones con Potestad Legislativa Plena, las Comisiones Permanentes Ordinarias, y de las Comisiones Permanentes Especiales.

<sup>37</sup> Concretamente, de los artículos 105, 106, 107, 108, 111, 112, 113 y 124 de la Constitución Política.

<sup>38</sup> El artículo 120 constitucional señala que "*El Poder Ejecutivo pondrá a la orden de la Asamblea Legislativa, la fuerza de policía que solicite el Presidente de aquella*"; con lo cual, implícitamente otorga al Presidente de la Asamblea facultades de policía dentro del recinto parlamentario; lo cual se reafirma el artículo 277 inciso 11) del Reglamento Interno de la Asamblea, en tanto le confiere como atribución al Presidente: "*Ordenar que se despeje la barra, cuando por sus signos de aprobación o improbación –gritos, silbidos o cualquier otra demostración desordenada– se interrumpa la labor de la Asamblea.*"

<sup>39</sup> Así, los diputados sólo pueden ausentarse de las sesiones con autorización del propio Presidente, previa justificación por escrito (artículo 2 inciso 3) en relación con el 28 del Reglamento). Los diputados tienen el deber de asistir a las sesiones, so pena de rebajarles las respectivas dietas por inasistencia no autorizada ni justificada. El Presidente puede suspenderle el uso de la palabra, si el diputado no se concreta al tema.

determinan sanciones específicas para los diputados que violen determinadas prohibiciones o disposiciones en este cuerpo normativo contenidas.

Se trata, entonces, de la reglamentación autónoma, de sectores que comprenden la propia actividad parlamentaria, de la que la propia Constitución Política se ocupa, directa o indirectamente.

Por tal motivo, en los Reglamentos internos de los Parlamentos se encuentran tres tipos de normas, en atención a su relación con la fundamental que les da fundamento, la Constitución Política<sup>40</sup>. Así, tenemos:

**1.– normas que constituyen una especie de repetición formal de las constitucionales**, que existen y aplican independientemente del propio reglamento (por ejemplo, las relativas a la definición del número de votos que requieren los proyectos de ley para su aprobación, de donde el artículo 98 del Reglamento es copia del 119 de la Constitución Política)<sup>41</sup>;

**2.– normas de interpretación de los principios y valores constitucionales sobre la estructura y funcionamiento de la Asamblea**, de manera que completan los principios generales sobre los procedimientos parlamentarios, en especial, los relativos a la aprobación de la ley (por ejemplo, los artículos 99 y siguientes del Reglamento, en que se define el tipo de votación requerido para cada caso); y,

**3.– normas nuevas**, que disciplinan aspectos no regulados por la Constitución, cuya legitimidad deriva de la potestad de organización interna de la Asamblea Legislativa.

---

<sup>4040</sup> HERNÁNDEZ VALLE, Rubén. Ídem. p.61. En el mismo sentido, ver ALONSO DE ANTONIO, José Antonio, y ALONSO DE ANTONIO, Ángel Luis. Op Cit. p. 27.

<sup>41</sup> El Artículo 98 del Reglamento dispone textualmente: "**Mayoría absoluta:** Las resoluciones de la Asamblea se tomarán por mayoría absoluta de votos presentes, excepto en los casos en que la Constitución Política o este Reglamento exijan una votación mayor." Esta norma fue declarada inconstitucional mediante sentencia número 990–92 del 14 de abril de 1992 de la Sala Constitucional, en la cual se indica que sólo puede aplicarse cuando permita aprobar actos legislativos con efectos externos distintos de los establecidos en el Artículo 119 de la Constitución Política.

Por su parte, y como referencia, el artículo 119 de la Constitución Política dispone textualmente: "Las resoluciones de la Asamblea se tomarán por mayoría absoluta de votos presentes, excepto en los casos en que esta Constitución exija una votación mayor."

## **E.- LÍMITES EN EL EJERCICIO DE LA POTESTAD DE AUTONORMACIÓN PARLAMENTARIA: PRINCIPIOS QUE ORIENTAN LOS PROCEDIMIENTOS PARLAMENTARIOS.**

El ejercicio de la potestad de autonormación no es ilimitado, en tanto está supeditada a ciertos límites: el respeto y acatamiento del Derecho de la Constitución, de los que derivan los principios parlamentarios.

En este sentido se ha manifestado la Sala Constitucional en su diversa jurisprudencia:

*"Esta Sala, desde su sentencia número 990-92, de las 16:30 horas del día 14 de abril de 1992, ha tratado el tema de la reglamentación interna de la Asamblea Legislativa, señalando que es una potestad que puede ejercer libre y autónomamente, en tanto, claro está, no enfrente disposiciones, principios o valores constitucionales."*<sup>42</sup>

De manera que, el ejercicio de la autonormación que se le reconoce al Parlamento debe sustentarse a 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 (vicio de exceso de poder)."*<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> Sentencia de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, número 8611-98.

<sup>43</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.

De tal suerte que, la única limitación del ejercicio de la potestad de autonormación, lo constituye el sometimiento de sus actos al contralor de constitucionalidad, de conformidad con lo establecido en los artículos 10 y 48 de la Constitución Política, sea, ante la Sala Constitucional; y eventualmente al contralor de legalidad (artículo 49 de la constitucional), ante la jurisdicción contencioso administrativa. A este respecto, el jurista nacional HERNÁNDEZ VALLE, considera:

*"No obstante, como es sabido, las Cortes Constitucionales constituyen el cierre último del sistema constitucional. Por ello **tal limitación es consustancial a la naturaleza misma del régimen democrático** y no implica, por otra parte, un sometimiento del poder soberano a otro órgano, pues la superioridad de la jurisdicción constitucional sobre los demás órganos está justificada en la necesidad de garantizar el principio de supremacía constitucional y el respeto irrestricto a los derechos fundamentales de los administrados. Por ello el artículo 1° de la Ley de la Jurisdicción Constitucional dispone, en lo conducentes, que «... la Jurisdicción Constitucional, cuyo objeto es garantizar la supremacía de las normas y principios constitucionales ..., así como los derechos y libertades fundamentales consagrados en la Constitución ...»<sup>44</sup>*

A continuación se hace una enumeración de los fundamentales principios objetivos del Derecho Parlamentario, que derivan de la propia Constitución Política, el Reglamento de la Asamblea, los principios del derecho constitucional y la costumbre parlamentaria, a los que tienen que sujetarse los diputados, tanto en la adopción del Reglamento interno, como para en la interpretación de los diversos procedimientos parlamentarios, sin que por ello, constituya una lista cerrada ("*numerus clausus*"); bien pueden incorporarse otros ("*numerus apertus*") que se adapten a la gestión parlamentaria, y que constituyan manifestación de los principios democrático, pluripartidista, igualdad y respeto de las minorías, que orientan la actividad parlamentaria.

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, en

---

<sup>44</sup> HERNÁNDEZ VALLE, Rubén. Derecho Parlamentario Costarricense. Op. Cit. pp. 75 y 76.

que, 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 tramitó en expediente legislativo número 13-873<sup>45</sup>, al señalar la importancia de los procedimientos legislativos, como expresión del principio democrático en su máxima expresión, que comprende el siguiente contenido mínimo en el tema de la adopción, implementación e interpretación de los procedimientos parlamentarios, y que alguna manera son comprensivos del "*debido proceso legislativo o parlamentario*", que le dan legitimidad a los acuerdos legislativos, así como a la normativa que regula los procedimientos para su adopción:

- 1.- el respeto de los principios de participación y representación política – incluyendo todo lo que concierne al respeto de las minorías; por cuanto;
- 2.- la legitimidad de los medios empleados para la designación de los diversos representantes;
- 3.- la posibilidad de oponerse, mediante el uso de medios legítimos, a la voluntad mayoritaria por parte de los grupos que representan las minorías;
- 4.- trámites reposados y que permitan la mayor calidad y reflexión discusión, de manera que se provoquen ricos debates; y
- 5.- la proyección de la actividad legislativa, tal como lo garantiza el artículo 117 de la Constitución Política, que exige la publicidad de los procedimientos parlamentarios, en sus diversas fases, tanto de las Comisiones, como en el Plenario; que tiene una importancia fundamental, tratándose de la puesta a disposición del proyecto de ley en trámite, por los diversos medios que la tecnología facilite, puede ser, o mediante su publicación en el Diario Oficial La Gaceta, como en otro medio de circulación nacional, o por medios electrónicos,

En esa ocasión, la Sala consideró:

**"[...] se debe empezar por reconocer que el procedimiento legislativo, como unidad, tiene la finalidad que la voluntad del pueblo, representada por la Asamblea Legislativa, sea efectivamente realizada, mediante el**

---

<sup>45</sup> Mejor conocido, como el proyecto del "Combo del ICE".

*establecimiento de una serie de mecanismos tendentes a propiciar un amplio y transparente debate entre los diversos actores políticos inmersos en la dinámica parlamentaria. Es decir, que en última instancia lo que el procedimiento legislativo pretende es asegurar el cumplimiento del principio democrático dentro de una sociedad que lo ha adoptado como propio de sus instituciones políticas. Por ser la democracia perfecta un ideal inalcanzable, el principio democrático se constituye en el parámetro que permite deducir el grado de proximidad que alcanza una determinada sociedad, en un momento histórico determinado, respecto del ideal y de su vocación, por acercarse al máximo posible al mismo. Como mínimo, el principio democrático exige respeto de los principios de participación y representación política – incluyendo todo lo que concierne al respeto de las minorías – base de nuestro sistema político. Este último se desdobra en aspectos tales como la legitimidad de los medios empleados para la designación de los diversos representantes y – no menos importante –, la posibilidad de oponerse, mediante el uso de medios legítimos, a la voluntad mayoritaria por parte de los grupos que representan las minorías. A partir de las anteriores observaciones, puede decirse que son inconstitucionales las violaciones del procedimiento que constituyan lesiones al principio democrático, dirección ineludible de la actividad parlamentaria. Asimismo, constituyen infracciones sustanciales, los trámites legislativos que por acelerados o impetuosos, provoquen debates que quedan ayunos de un proceso reposado en calidad y reflexión, que además, adolezca de una amplia proyección de la actividad legislativa, tal como lo garantiza el artículo 117 de la Constitución Política. Al efecto, debe tenerse presente que el debido proceso legislativo constituye una ordenación necesaria y preestablecida –en la Constitución Política y en el Reglamento de la Asamblea Legislativa–, de una serie de actos sucesivos dirigidos a materializarse en una decisión final, que es la aprobación del proyecto de ley; y que en un sistema democrático, como el que nos rige, está impregnada por principios básicos que son indispensables y que deben tenerse en cuenta, al momento de evacuar estas consultas. La Sala*

concuera con la más destacada doctrina del Derecho constitucional, que la decisión legislativa final requiere del tiempo necesario para que la voluntad parlamentaria se forme por completo. **En un sistema democrático ello supone dar una amplia participación a todos sus integrantes, o al menos, a una parte considerable de ellos.** Precisamente, esta es la razón por la que el debido proceso legislativo no ha sido diseñado para ser un trámite célere o de emergencia, antes bien, es del más alto interés público, que sea de calidad y que la decisión final sea el producto de la más honda reflexión. En la Asamblea Legislativa se encuentra el foro que representa las diversas fuerzas políticas y su dinámica debe permitirles el espacio necesario, tanto para las discusiones como para las negociaciones políticas, en la aprobación de proyectos de ley o en el control político que le es propio. **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."***

Lo anterior tiene como fin esencial, el pretender que los diversos operadores del Derecho Parlamentario en el seno legislativo tengan un conocimiento unívoco del mismo, de manera que todos "*hablen*" el mismo lenguaje, con el único objetivo de solventar una gestión sustentada en los principios democráticos.

Para una mayor claridad, se hace la siguiente clasificación de los principios parlamentarios atinentes a los procedimientos legislativos, con una breve explicación de cada uno de ellos<sup>46</sup>:

**1.– Principios atinentes a la juridicidad del procedimiento:** que tienden reforzar la solidez y seguridad jurídica del procedimiento parlamentario. Se compone de los siguientes principios:

**a.– Principio de permanencia y continuidad legislativa:** ante el vacío u oscuridad de la norma, o confrontación de varias interpretaciones, debe resolverse manteniendo el ideal de continuidad y permanencia de la institucionalidad, del debate y la actividad parlamentaria, con las menores interrupciones posibles. Se manifiesta en los siguientes ejemplos:

1. – los recesos o suspensiones se consideran medidas excepcionales, motivo por el cual en el artículo 114 constitucional se exige la votación calificada para la interrupción de sesiones por un tiempo determinado; y en tal condición, el director del debate debe procurar evitar asumirlas. En forma concordante en el artículo 108 del Reglamento de la Asamblea, se prohíbe el abuso del derecho a la concesión de interrupción en el debate;

2.– el resguardo de los términos y plazos, a fin de garantizar la continuidad y dinámica del transcurrir de la corriente legislativa, lo que se prevé en el artículo 126 de la Constitución, respecto de la obligación del Poder Ejecutivo de sancionar el proyecto de ley, si se le pasó

---

<sup>46</sup> ZAMORA CASTELLANOS, Dr. Fernando. Principios de interpretación procesal legislativa costarricense. Editorial Juricentro. San José. Costa Rica 1998. p. 9.

el plazo constitucional<sup>47</sup>; o en el artículo 136 del Reglamento<sup>48</sup>, que obliga a la continuidad del debate hasta agotar la discusión del asunto.

**b.– Principio de judicialidad del director:** el Presidente de la mesa debe actuar como juez –con mente judicial, esto es, con imparcialidad, solemnidad, con capacidad de disciplina, decisión, y respetuoso del procedimiento, del decoro y de los miembros del cuerpo; limitando su actuación en la dirección del debate, y también en la dirección de la administración de la institución, a la función a las potestades que la norma le otorga.

Son de aplicación a este principio los de orden constitucional, tales como el de legalidad (artículo 11 de la Constitución Política)<sup>49</sup>, con el régimen de responsabilidad que este implica, y el deber de imparcialidad y objetividad que deriva de los artículos 113<sup>50</sup>, en tanto condiciona las asignaciones y ayudas técnico administrativas de los diputados a la ley; y el artículo 122 de la Constitución, que prohíbe que los diputados den votos de aplauso respecto de actos oficiales.

**c.– Principio de igualdad de los integrantes del cuerpo:** deriva de la interpretación del artículo 106 de la Constitución, que dispone textualmente:

*"Los Diputados tienen ese carácter por la Nación y serán elegidos por provincias.*

---

<sup>47</sup> **"ARTÍCULO 126.–** Dentro de los diez días hábiles contados a partir de la fecha en que se haya recibido un proyecto de ley aprobado por la Asamblea Legislativa, el Poder Ejecutivo podrá objetarlo porque lo juzgue inconveniente o crea necesario hacerle reformas; en este último caso las propondrá al devolver el proyecto. **Si no lo objeta dentro de ese plazo no podrá el Poder Ejecutivo dejar de sancionarlo y publicarlo."**

<sup>48</sup> **"ARTICULO 136.– Discusión continua de los proyectos:** Pendiente la discusión de un proyecto de ley, deberá continuarse ésta en las sesiones inmediatas hasta agotarla, no aceptándose en su tramitación más que las mociones de forma y fondo o las mociones de orden relacionadas con el proyecto, de acuerdo con las disposiciones de este Reglamento."

<sup>49</sup> El Artículo 11 de la Constitución Política dispone textualmente:

*"Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal por sus actos es pública. La Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas."* (Así reformado por Ley N° 8003 del 8 de junio del 2000).

<sup>50</sup> El artículo 113 de la Constitución dispone: *"La ley fijará la asignación y las ayudas técnicas y administrativas que se acordaren para los diputados.* (Así reformado por ley No.6960 de 1º de junio de 1984).

*La Asamblea se compone de cincuenta y siete Diputados. Cada vez que se realice un censo general de población, el Tribunal Supremo de Elecciones asignará a las provincias las diputaciones, en proporción a la población de cada una de ellas"*<sup>51</sup>;

en relación con el artículo 33, también 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 con relación a sus obligaciones y prerrogativas. Aún el director del procedimiento es tan sólo un "*primus inter partes*", es decir, primero entre iguales.<sup>52</sup> Por tal motivo, en caso de existir confrontación de interpretación o vacío de norma, debe resolverse en contra de otorgarse mayores potestades o prerrogativas al director.

**d.– Principio de literalidad de la gestión parlamentaria:** hace alusión a la convicción de que ciertos actos y comunicaciones sean escritos, por rigor y solemnidad, tales como las mociones, los proyectos, las peticiones, permisos, excusas, resoluciones, decretos, dictámenes y demás comunicaciones; por cuanto deben integrarse al expediente. Para lo cual, deben hacerse conforme a ciertos ritos y formas, establecidas en el Reglamento de la Asamblea<sup>53</sup>. En este sentido los funcionarios ejercen la dirección del debate y secretarías, deben controlar que estén los comprobantes de todas estas gestiones, pues en caso de ausencia en el expediente, y sin la constancia del que la realizó, priva el principio de la literalidad, de donde se presume que la gestión no se hizo, o fue extemporánea.

---

<sup>51</sup> Así reformado por el inciso 2 del artículo único de la ley número 2741 de 16 de mayo de 1961.

<sup>52</sup> 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."*

<sup>53</sup> En este sentido, se puede citar –por ejemplo–, el artículo 113 del Reglamento que prevé la forma en que deben hacerse los proyectos de ley:

*"Presentación del proyecto: Todo proyecto de ley deberá presentarse por escrito, a doble espacio, ante la Secretaría o la Dirección Ejecutiva de la Asamblea, acompañado de dieciséis copias y firmado por el diputado o los diputados que lo inicien o lo acojan; o por el Ministro de Gobierno correspondiente, cuando el proyecto sea de iniciativa del Poder Ejecutivo.*

*No se recibirá ningún proyecto que no se presente en la forma que se indica en el párrafo anterior."*

**e.– Principio de jerarquía de las normas:** se ha estimado que toda la normativa parlamentaria, tanto la relativa a la organización interna, como la que regula los procedimientos parlamentarios, está sujeta a la jerarquía del ordenamiento, en los términos previstos en el artículo 6 de la Ley General de Administración Pública<sup>54</sup>, de manera que en la cúspide se coloca la Constitución Política, y con ella, las normas y principios de orden constitucional y la jurisprudencia constitucional. Sin embargo, hace la advertencia, de que, por expreso mandato constitucional, la materia de organización y regulación de los procedimientos legislativos está vedada a los tratados internacionales y a la ley, por ser materia en la que se reconoce esa potestad de autoformación a la Asamblea.

**f.– Principio de la autonomía de la voluntad del legislador:** se parte del principio de que la voluntad del legislador debe estar libre de cualquier tipo de presiones, coacciones o amenazas, aún 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, los Poderes Ejecutivo y Judicial; razón suficiente que justifica el régimen de inmunidad de los diputados, en el ejercicio de sus funciones.<sup>55</sup>

**g.– Principio de atención del criterio versado:** se pretende que el legislador antes de votar un asunto, escuche el criterio y consejo de aquellos a quienes la nueva disposición puede afectar o involucrar directamente. Deriva del artículo 97 constitucional, que impone al Parlamento la consulta obligatoria al Tribunal Supremo de Elecciones en asuntos que versen sobre la materia electoral; lo mismo sucede respecto de la obligada consulta al Banco Central de Costa Rica en materia de política económica (artículo 121 inciso 6) constitucional); y a la Corte Suprema de Justicia respecto de proyectos atinentes a la

---

<sup>54</sup>54545454 "Artículo 6º.-

**1.** *La jerarquía de las fuentes del ordenamiento jurídico administrativo se sujetará al siguiente orden:*

**a)** *La Constitución Política;*

**b)** *Los tratados internacionales y las normas de la Comunidad Centroamericana;*

**c)** *Las leyes y los demás actos con valor de ley;*

**d)** *Los decretos del Poder Ejecutivo que reglamentan las leyes, los de los otros Supremos Poderes en la materia de su competencia;*

**e)** *Los demás reglamentos del Poder Ejecutivo, los estatutos y los reglamentos de los entes descentralizados; y*

**f)** *Las demás normas subordinadas a los reglamentos, centrales y descentralizadas."*

<sup>55</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 halla levantado su inmunidad.

organización judicial. Asimismo, es recomendable –y la práctica legislativa así lo ha instaurado– de que, en caso de duda respecto de la procedencia o no de un contenido específico, se invoque la consulta de constitucionalidad en la tramitación de un proyecto, en los términos previstos en los artículos 95 a 101 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, sea, preceptiva a cargo del Directorio de la Asamblea –respecto de las reformas a la Constitución Política y a la Ley de la Jurisdicción Constitucional, y la aprobación de tratados o convenios internacionales–; o facultativa, cuando sea suscrita –por lo menos– por diez diputados, cuando exista duda del procedimiento seguido o del contenido del proyecto de ley, en ambos casos, habiéndose aprobado en primer debate.

En todos los casos, para apartarse del criterio técnico, se requiere de una votación calificada. Igual sucede cuando el Poder Ejecutivo ha vetado un proyecto de ley por motivos de inconstitucionalidad, situación que regula el artículo 128 constitucional, en los siguientes términos:

*"Si el veto se funda en razones de inconstitucionalidad no aceptadas por la Asamblea Legislativa, ésta enviará el decreto legislativo a la Sala indicada en el artículo 10, para que resuelva el diferendo dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha en que reciba el expediente.*

*Se tendrán por desechadas las disposiciones declaradas inconstitucionales y las demás se enviarán a la Asamblea Legislativa para la tramitación correspondiente. Lo mismo se hará con el proyecto de ley aprobado por la Asamblea Legislativa, cuando la Sala declare que no contiene disposiciones inconstitucionales."*<sup>56</sup>

En este sentido, en la sentencia número 2430–94, la Sala Constitucional aclaró a la Asamblea Legislativa el contenido de este principio, bajo las siguientes consideraciones:

*"VI).– Se consulta si la norma contenida en el artículo 32 inciso 2) del proyecto que obliga al Contralor General de la República a comparecer ante la Asamblea Legislativa cuando sea requerido, enfrenta la disposición 145 de la Carta Fundamental que establece de manera taxativa quiénes pueden concurrir a las sesiones del Plenario Legislativo. Pareciera que si el constituyente se*

---

<sup>56</sup> Así reformado por ley No.7128 de 18 de agosto de 1989.

*ocupó de indicar de modo expreso quiénes pueden concurrir ante la Asamblea Legislativa, se debe interpretar que esa materia está reservada para la Constitución. Para la Sala no existe ningún roce de constitucionalidad en esta disposición del proyecto. La enunciación que hace el artículo 145 de la Constitución Política no es taxativa, en consecuencia, la Asamblea, en el pleno uno de sus facultades constitucionales y de se competencia residual, podría establecer, por ley, la obligación de cualesquiera otros funcionario públicos, para comparecer al plenario legislativo, cuando sean llamados y resulte estrictamente necesario. Ello resulta especialmente razonable tratándose del Contralor General y el Subcontralor de la República, cuyo nombramiento y remoción corresponde, precisamente, a la Asamblea Legislativa y debido a la naturaleza de la institución, según lo dicho en el punto anterior. La regulación normativa en torno a la comparecencia de estos funcionarios a la Asamblea Legislativa corresponderá, por disposición del artículo 121, inciso 22, al Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina Interior. Pero desde luego, la norma no debe entenderse en el texto mismo del artículo 145, de modo que el Contralor General de la República no podrá concurrir al Plenario Legislativo cuando así lo decida, sino, únicamente, cuando sea requerido. Aunque no sea materia de la consulta, la Sala entiende que el deber de comparecencia a que alude el inciso 2, está referido tanto al titular de la institución, como al Subcontralor General. La concurrencia al Plenario Legislativo no se agota con lo que dispone el artículo 145, puesto que como se ha dicho, esa norma no constituye una enumeración taxativa. Tómense como ejemplos, aunque sea con fines protocolarios, las sesiones formales que celebra la Asamblea Legislativa par ala toma de posesión de los cargos del Presidente y los dos Vicepresidentes del ocho de mayo siguiente a la fecha en que se celebran las elecciones generales y la que se celebra el día primero de mayo de cada año, en las que concurren, los Supremos Poderes, Procuradores, Contralores, Defensores de los Habitantes, Cuerpo Diplomático y otros invitado, sin que la Constitución Política señale expresamente el deber de concurrencia."*

**h.– Principio regulador del debate y principio regulador del orden del día:** El principio regulador del debate refuerza el principio de la no espontaneidad en el mismo, de manera que se pretende evitar promover el debate irreflexivo y temperamental (al calor de los hechos y ánimos). Por su parte, la regulación del debate promueve un orden secuencial y cronológico en relación con los tipos de iniciativas parlamentarias que deben debatirse, de manera que se establece un horario para la discusión política, otro para la correspondencia, y otro para el trámite de la legislación ordinaria. Este orden lleva –en principio–, a que se debatan en un orden cronológico los proyectos, y se organicen los debates en niveles, y períodos de sesiones ordinarias y extraordinarias. De manera que, ante un choque de interpretaciones que propugnan por un cambio caprichoso en el debate, debe prevalecer el criterio del rigor procedimental; y en caso de duda de la alteración de la agenda legislativa, debe resolverse como si no se hubiese alterado, hasta prueba en contrario.

Ejemplo del desarrollo de este principio lo constituye el artículo 116 de la Constitución<sup>57</sup>, en tanto establece la obligatoriedad de un momento procesal de fechas calendario para el inicio y división de los períodos de sesiones, con un orden regulador –constitucional– del tipo de sesión y su espacio temporal; y en el 118<sup>58</sup> –también constitucional– lo relativo a la iniciativa, de conformidad con el período de sesiones de que se trate, con la imposición al Ejecutivo, de convocar a período de sesiones extraordinarias y determinar la agenda en ese período.

La ordenación de los debates deriva de las propias normas constitucionales, en tanto, en el propio artículo 124 se establece la celebración de dos debates, en días distintos y no consecutivos, para la aprobación de las leyes.

En este sentido, es más explícito el Reglamento de la Asamblea, que en su artículo 136 dispone respecto de la ordenación del debate legislativo:

---

<sup>57</sup> **"ARTÍCULO 116.–** La Asamblea Legislativa se reunirá cada año el día primero de mayo, aún cuando no haya sido convocada, y sus sesiones ordinarias durarán seis meses, divididas en dos períodos: del primero de mayo al treinta y uno de julio, y del primero de setiembre al treinta de noviembre.

Una legislatura comprende las sesiones ordinarias y extraordinarias celebradas entre el primero de mayo y el treinta de abril siguiente."

<sup>58</sup> **"ARTÍCULO 118.–** El Poder Ejecutivo podrá convocar a la Asamblea Legislativa a sesiones extraordinarias. En éstas no se conocerá de materias distintas a las expresadas en el decreto de convocatoria, excepto que se trate del nombramiento de funcionarios que corresponda hacer a la Asamblea, o de las reformas legales que fueren indispensables al resolver los asuntos sometidos a su conocimiento."

"Discusión continua de los proyectos:

*Pendiente la discusión de un proyecto de ley, deberá continuarse ésta en las sesiones inmediatas hasta agotarla, no aceptándose en su tramitación más que las mociones de forma y fondo o las mociones de orden relacionadas con el proyecto, de acuerdo con las disposiciones de este Reglamento."*

Por último, para evidenciar la importancia de este principio, debe indicarse que únicamente mediante votación calificada, los diputados pueden alterar el orden del día, y únicamente, respecto de determinados asuntos, según se dispone en el artículo 41 del mismo Reglamento:

"Orden del día para sesiones extraordinarias:

*Si, de acuerdo con lo establecido en el artículo 32<sup>59</sup> de este Reglamento, la Asamblea Legislativa determina sesionar en horas o días distintos, para tales sesiones, podrá establecer, mediante votación no menor de los dos tercios del total de los diputados, un orden del día diferente del estipulado en los incisos 1) y 2) del artículo 35<sup>60</sup>."*

---

<sup>59</sup> **Artículo 32. del Reglamento: Horario de sesiones del Plenario.**

*Las sesiones plenarias de la Asamblea Legislativa de los lunes, martes, miércoles y jueves, se iniciarán a las catorce horas y cuarenta y cinco minutos. Cuando sea necesario, la Asamblea, por votación no menor de los dos tercios del total de sus miembros, podrá habilitar otro día y otra hora para sesionar.*

*Las sesiones de los lunes, martes y jueves no podrán levantarse antes de las dieciocho horas, salvo si, por votación no menor de los dos tercios del total de los miembros, se aprueba lo contrario.*

*Las sesiones de los miércoles se levantarán a las diecisiete horas. En ellas, de las catorce horas con cuarenta y cinco minutos a las dieciséis horas, se conocerán los asuntos referidos en los incisos 1, 2, 3 y 4, del artículo 35 de este Reglamento, el informe de correspondencia, los recursos de insistencia, las proposiciones de los diputados y demás asuntos de contenido político. De las dieciséis a las diecisiete exclusivamente se conocerán los asuntos comprendidos en el artículo 195 de la Constitución Política. La Asamblea recesará en los días feriados."*

*(Así reformado parcial y expresamente por el artículo 2º del Acuerdo N° 6128 de 18 de agosto de 2003, publicado en La Gaceta N° 167 de 01 de setiembre de 2003.)*

<sup>60</sup> **Artículo 35. del Reglamento: Orden de la sesión y Agenda Parlamentaria:**

El orden de la sesión plenaria es el siguiente:

1. Discusión y aprobación del acta.
2. Suspensión de derechos y garantías, de conformidad con el inciso 7) del artículo 121 de la Constitución Política.
3. Asuntos del Régimen Interno.
4. Asuntos de control, fiscalización y demás contenido político, los cuales se tramitarán en el siguiente orden:
  - a) Informe de correspondencia.

**i.- Principio de la recurrencia:** para todos los efectos en que la norma 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, resolución y respuesta.

El 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. Obviamente, este principio no se aplica cuando la norma expresamente deniega la recurrencia.

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; y si éstos no se utilizan en

---

b) Nombramientos, renunciaciones y juramentaciones referidos en los incisos 3), 8) y 12) del artículo 121 de la Constitución Política.

c) Permisos y autorizaciones establecidos en los incisos 5) y 6) del artículo 121 de la Constitución Política.

d) Asuntos previstos en los incisos 9), 10) y 24) del artículo 121 de la Constitución Política y los nombramientos e informes de las comisiones investigadoras y especiales del inciso 23) del artículo 121 de la Constitución Política.

e) Apelaciones referidas en el artículo 28 de este Reglamento.

f) Recursos de insistencia referidos en el artículo 203 de este Reglamento.

g) Asuntos previstos en los incisos 16) y 21) del artículo 121 de la Constitución Política.

h) Proposiciones de los diputados.

i) Otros asuntos no comprendidos en los subincisos anteriores, a juicio del Presidente.

5. Discusión de proyectos de ley, los cuales se conocerán en el siguiente orden:

a) Terceros debates, referidos en el inciso 7 del artículo 195 y en el artículo 168 de la Constitución Política.

b) Segundos debates.

c) Primeros debates.

Si transcurridos sesenta minutos de conocimiento de los asuntos indicados en los incisos 1, 2, 3 y 4, sin agotarlos, se suspenderá su discusión para conocer de inmediato los proyectos de ley conforme al inciso 5. Durante estos primeros sesenta minutos no se conocerán proyectos de ley.

Los asuntos que, por disposición constitucional o reglamentaria, deban ser conocidos en un plazo determinado, se incluirán en el punto del orden de la sesión correspondiente, en un lugar de preferencia, hasta su tramitación final.

La Agenda Parlamentaria estará constituida por todos los asuntos que al Plenario le compete conocer y decidir. Para efecto de su ordenamiento, estos se consignarán en el capítulo que corresponda del orden de la sesión en la siguiente forma:

a. Dictámenes unánimes afirmativos.

b. Dictámenes afirmativos de mayoría.

c. Los dictámenes respectivos se ordenarán según el orden cronológico de su presentación ante la Dirección Ejecutiva.

d. Los proyectos dispensados de todos los trámites se tramitarán en la forma prevista para los dictámenes unánimes afirmativos, y se tendrán como presentados en la fecha en que se aprobó la moción de dispensa."

(Así reformado mediante Acuerdo Legislativo N° 6040 de 10 de diciembre del 2001)

tiempo, la única forma de enmendar el error será devolver el expediente a la Comisión que lo dictaminó, para que se subsane el vicio.<sup>61</sup>

**j.– Principio de voluntad contra la ley de beneficio propio:** Este principio implica que en caso de laguna normativa, debe interpretarse que el espíritu de la norma contradice cualquier invitación del reglamento y del procedimiento a legislar en beneficio propio. Esto incluye, tanto aspectos atinentes rigurosamente a los actos de legislación, como en lo referente a actos administrativo–parlamentarios y laborales.

La renuencia de legislar en beneficio propio deriva directamente del párrafo segundo del artículo 112 de la Constitución Política, que les prohíbe a los diputados, celebrar, ni aún indirectamente, o por interpósita persona, negociación contractual alguna con el Estado, ni beneficiarse de concesiones, bienes públicos que impliquen privilegios, ni de cualquier forma, como administradores de intereses privados contratar para sus empresas con el Estado, obras o servicios públicos. Asimismo, el artículo 122 constitucional prohíbe al Parlamento reconocer a cargo del erario público, obligaciones no declaradas de previo por el Poder Judicial y aprobadas por el Ejecutivo, o conceder gratificaciones, becas o jubilaciones. Por último, el artículo 113 constitucional obliga a los legisladores a asignación vía legal, aún las ayudas técnico–administrativas de los diputados.<sup>62</sup>

Respecto de este punto, la Sala Constitucional se manifestó en los siguientes términos:

*"VII.– La materia del artículo 113 constitucional es claramente, la de la remuneración y otros beneficios o ayudas vinculados al ejercicio del cargo de los diputados, y lo es precisamente, en cuanto tales no constituyan privilegios los cuales si deben tenerse por prohibidos de conformidad con el texto y el*

---

<sup>61</sup> Si y si el vicio o error es sustancial, y de mantenerse, se puede intentar la formulación de una consulta legislativa facultativa ante la Sala Constitucional, de conformidad con los requisitos que al efecto establece la Ley de la Jurisdicción Constitucional, previo cumplimiento de los requisitos formales y esenciales que se exigen para su formulación en los artículos 96 inciso b) y 98 párrafo segundo, sea, que se formule por diez diputados y previa aprobación del proyecto en primer debate; además de su debida fundamentación.

<sup>62</sup> De hecho, el Constituyente originario pretendía una mayor garantía en resguardo de este principio en la redacción original del citado artículo 113, en tanto inicialmente disponía: "La ley fijará la remuneración de los diputados, los aumentos que se acordaren no entrarán en vigencia sino después de que hayan cesado en sus funciones los miembros de la Asamblea en que hubieren sido aprobados." Esta disposición fue reformada mediante ley número 6960, de primero de junio de 1984.

*espíritu del artículo 112 ídem, así como con principios entrañados en la esencia misma de la democracia representativa, para la cual resulta intolerable que sus mandatarios ejerzan desviadamente, en beneficio propio, las potestades que tienen sólo delegadas, dentro de estrechos límites y en el riguroso sentido de los fines para los cuales se les delegaron, atribuyéndose con ello el poder que sólo a sus mandantes pertenece. Pero es que remunerar la prestación de un servicio al Estado, del rango o naturaleza que éste sea, así como otorgar ayudas o facilidades para su desempeño, dentro de los límites de proporcionalidad y razonabilidad implícitas en todo ordenamiento democrático constitucional, no constituye privilegio, sino por el contrario, un principio fundamental de sana administración, ligado también íntimamente al estado democrático, porque es obvio que propiciar o siquiera favorecer la prestación de esos servicios gratuitamente o mediante una remuneración simbólica o exigua equivaldría nada menos que a limitar el acceso a los cargos públicos únicamente a las personas en disposición de desempeñarlos por gozar de una situación privilegiada de fortuna, cuando no por carecer de los escrúpulos necesarios para no servirse de ellos incorrectamente."*<sup>63</sup>

Se aclara que cuando la intención del legislador es evidente y expresa, pero atiende adecuadamente a la normativa y el procedimiento, de modo que resulte una legislación en su beneficio, no cabe la aplicación de este principio.

**k.– Principio de prioridad de la legislación presupuestaria:** precisamente, como derivado de los plazos improrrogables y prioridades que se establecen en los artículos 178 y 181 de la Constitución Política, se constituye el principio de la prioridad de la tramitación del presupuesto, de manera que, se obliga, tanto al Ejecutivo, como al Legislativo, el cumplimiento de los actos que les corresponde en las fechas calendario determinadas para consolidar los actos legislativos hacendarios, tales como la presentación y aprobación del presupuesto, así como el de la presentación ante la Contraloría General de la República –en su condición de órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa, en la fiscalización de la hacienda pública–. De manera que en virtud de este principio, debe favorecerse su

---

<sup>63</sup> Sentencia de la Sala Constitucional, número 550–91, de las 18:50 horas del 15 de marzo de 1991, supra citada.

tramitación en caso de incerteza al hecho de la tramitación y aprobación en tiempo y derecho de los presupuestos. En este sentido, debe resaltarse que el propio numeral 179 de la Constitución impone una prescripción positiva a favor del presupuesto, al considerar que hasta el cumplimiento del plazo determinado, si existe inactividad del legislador, se tiene por aprobado en primer debate el presupuesto.

Este principio también debe interpretarse en el sentido de que corresponde a la Asamblea Legislativa, a quien corresponde la fiscalización del proyecto de presupuesto elaborado por el Ejecutivo, de darle seguridad y solidez, de manera que se garantice la capacidad presupuestaria del Estado; en tanto el propio numeral 179 constitucional, impone la prohibición de aprobar nuevos gastos sin determinar la existencia de ingresos que los cubran.

**l.– Principio de primacía de la ordinariedad:** se pretende que los asuntos que se tramitan en el seno legislativo, sea mediante los procedimientos ordinario previstos al efecto, y sólo por excepción, que se haga mediante mecanismos diversos que suprimen o modifican a éstos. Así, son excepcionales técnicas como la dispensa de trámites, la creación de comisiones especiales, y otras que, saquen del cauce normal del trámite legislativo, un proyecto de ley, de manera que para su aplicación y legitimidad, deben estar debidamente motivadas y fundamentadas. De esta suerte, para relevar del trámite normal, se requiere de un acuerdo legislativo en una sesión parlamentaria plenaria (artículo 177 del Reglamento); y por último el

**m.– Principio de proporcionalidad de la representación:** con fundamento en el artículo 95 inciso 6) de la Constitución, que garantiza la debida representación política de las minorías; en el inciso b) del artículo del artículo 96, también constitucional, que establece la obligatoriedad de la distribución de la asistencia financiera estatal a los partidos de acuerdo con el principio de proporcionalidad representada dentro de la universalidad de los sufragios; y el propio numeral 124 constitucional, que obliga a que las comisiones permanentes con potestad legislativa plena se conformen de manera proporcional al número de diputados de los partidos políticos, se deriva este principio, en virtud del cual se establece la obligatoriedad de otorgar una representación proporcional a la asignada por la votación universal, en relación con la integración de los diferentes órganos que intervienen,

tanto en la potestad legislativa, como en el control político. Así, se atiende al respeto de la proporcionalidad y representación de las minorías, de acuerdo con el tamaño y composición de las diversas representaciones, en los diferentes órganos parlamentarios, sea, las comisiones permanentes, especiales, de investigación, y las propias comisiones permanentes con potestad legislativa.

En este momento, se encuentra en estudio ante la Sala Constitucional la acción de inconstitucionalidad promovida por Federico Malavassi Calvo, Ronaldo Alfaro García, Peter Guevara Güth, Carlos Herrera Calvo, y Carlos Salazar Ramírez, contra el artículo 88 inciso 3 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, que regula la integración de las comisiones legislativas, y que se tramita en expediente número 04-003682-0007-CO.

**2.- Principios atinentes a la publicidad de los procedimientos parlamentarios:** es el conjunto de principios de interpretación procesal legislativa que atienden a uno de los elementos esenciales de todo acto legislativo: su publicidad. Se compone de los siguientes principios:

**a.- Principio de publicidad de los actos parlamentarios:** por el cual, se reconoce que el ánimo del legislador es la de dar la mayor publicidad posible de todo acto y procedimiento a lo interno del Parlamento, con lo cual, se comprenden aspectos atinentes al trámite legislativo, como de control político. Así, se aspira evitar toda actividad "secreta" en la función parlamentaria, pero en una doble dimensión, tanto a lo interno, esto es, en el seno parlamentario; como al exterior, sea, la sociedad civil a la cual están dirigidos los acuerdos parlamentarios.

La implementación de este principio garantiza la transparencia en la gestión pública, uno de los elementos que deriva del principio democrático, y que facilitará el control posterior<sup>64</sup>; además de cumplir con otro de los elementos del Estado Social y Democrático de Derecho, el fomento de la participación ciudadana, a través de sus dos mecanismos, representativa y participativa.

---

<sup>64</sup> Al tenor de la reciente reforma del artículo 11 de la Constitución Política, se introduce como elemento esencial del principio de legalidad, la rendición de cuentas de los funcionarios públicos, y que abarca conceptos tales como de eficiencia y eficacia de la labora realizada.

Son expresión de este principio, el párrafo tercero del artículo 117 de la Constitución Política, constituye expresión de este principio, en tanto dispone que las sesiones de la Asamblea Legislativa sean públicas,

*"[...] salvo que por razones muy calificadas y de conveniencia general se acuerde que se sean secretas por votación no menor de las dos terceras partes de los diputados."*

Y en el mismo sentido, los artículos 124<sup>65</sup> y 129 constitucionales, en tanto expresan la vocación de publicidad de los procedimientos legislativos, al obligar a publicar, tanto los proyectos en estudio, como las leyes aprobadas.

Asimismo, refuerza el espíritu de la publicitación, el artículo 26 constitucional, que preceptúa que todos los ciudadanos tienen derecho a examinar la conducta pública de los funcionarios; lo cual resulta concordante con los artículos 27 y 30, también constitucionales, en tanto el primero reconoce el derecho a respuesta, y el segundo, el derecho al acceso a la información de interés público.

**b.– Principio de promoción y conminación al debate:** precisamente en tanto se pretenden proceso parlamentarios reflexivos, es que se tiende a la promoción de un debate riguroso, profundo y sereno, que permita analizar en detalle las propuestas, y de enmendar lo que no resulte conforme con las normas y principios constitucionales, así como de las otras normas del ordenamiento jurídico con las que tenga relación. De tal suerte, que se pretende que la discusión se centre en el tema debatido.

La importancia del debate o discusión parlamentaria es tal, que el constituyente estableció que para suspenderlo, o para modificar la sede del recinto, se requiere de votación calificada –artículo 114 de la Constitución–, lo cual evidencia una resistencia contra la desconcentración de los legisladores en torno al debate y su normal discurrir. En igual sentido, debe interpretarse el artículo 118 constitucional, que impone un criterio técnico de rigurosidad en torno al debate, al establecer períodos en los que el Ejecutivo establece la convocatoria y la temática de la agenda (sesiones extraordinarias). Por último, resulta también aplicable en relación con este principio, el artículo 124 de la Constitución,

---

<sup>65</sup> Expresamente, el artículo 124 de la Constitución Política dispone, en lo que interesa:  
*"Todo Proyecto para convertirse en ley debe [...] publicarse en el Diario Oficial [...]"*.

que exige dos debates, en días distintos no consecutivos, en el órgano decisor (Plenario o en la comisión con potestad legislativa plena, según sea el caso), como requisito previo para tenerse por aprobada como ley de la República, un proyecto de ley.

En este sentido, bien podría estimarse como violatoria de este principio, que además es de raigambre constitucional –según se había indicado anteriormente–, las prácticas y normas reglamentarias que permiten –y fomentan, en aras de una supuesta urgencia– la excepción de procedimientos "esenciales", tales como la lectura del proyecto, o el acortamiento de los plazos de discusión, y eventualmente –¿porqué no?– de la delegación de la discusión a las comisiones plenas con potestad legislativa.<sup>66</sup>

Así como no resulta legítimo un procedimiento acelerado –según se había anotado con anterioridad en la comentada y transcrita sentencia de la Sala Constitucional número 2000–03220–, tampoco resulta conforme al principio democrático, la táctica opuesta, sea, el denominado "*tortuguismo*", que más se asemeja a un sabotaje doloso del debate; y a las trabas por ineficiencia administrativa en la publicación de los proyectos, traslados de expedientes o extravíos temporales e involuntarios de piezas.

**c.– Principio de promoción y conminación a la participación:** todos los procedimientos parlamentarios, sin excepción, deben tender a la mayor participación de todos sus integrantes, en tanto éstos –los diputados– son los depositarios de la soberanía de legislador, que el pueblo les delega mediante sufragio. Así, debe procurarse la mayor participación y asistencia posible de miembros en la conformación del quórum, en las sesiones y comisiones de trabajo; de manera que una tendencia a liberalizar, y facilitar la ausencia de los miembros, es contraria a este principio. De manera, que ante la falta de quórum, necesariamente, debe suspenderse o cancelarse el acto o sesión, hasta que el mismo se restituya, según se reconoce en los párrafos primero y segundo del artículo 117 constitucional, en tanto dispone textualmente:

---

<sup>66</sup> En este sentido, el autor ZAMORA CASTELLANOS, Fernando, Op. Cit. p. 13, considera que la creación de estas comisiones, aún por mandato constitucional, así como las prácticas por las que se reducen los espacios de discusión de los proyectos legislativos, son violatorios del principio de la promoción y conminación al debate; por cuanto "*se asocia a la concepción mercantilista de hacer del parlamento una «fábrica» o industria en serie de leyes y normas, tendencia que es influida por la cultura «light» que pretende que el criterio tecnocrático se imponga por sobre la tradición del humanismo ilustrado, filosofía de donde culmina la institución parlamentaria.*"

*"La Asamblea no podrá efectuar sus decisiones sin la concurrencia de dos tercios del total de sus miembros.*

*Si en el día señalado fuere imposible iniciar las sesiones, o si abiertas no pudieren continuarse por falta de quórum, los miembros presentes conminarán a los ausentes, bajo las sanciones que establezca el Reglamento, para que concurren y la Asamblea abrirá o continuará las sesiones cuando se reúna el número requerido."*

**d.– Principio de instrucción legislativa:** se constituye en el fundamento mismo del procedimiento legislativo, a modo de conjuntos de actuaciones, establecidas en un orden y conforme a cierto protocolo procedimental, que tienen como objetivo esencial la toma de decisiones legislativas, ya sea para adoptar leyes, o para los acuerdos legislativos, conforme a los procedimientos que establece la Constitución Política, en primer lugar, y el Reglamento de la Asamblea, y costumbre parlamentaria.

Este procedimiento resulta indispensable, en los términos ya señalados por la Sala Constitucional –en la sentencia supra citada y transcrita, número 2003–03220–, a modo de debido proceso legislativo, de donde se constituye en una ordenación necesaria y preestablecida, a fin de que la decisión se "*madure*", se "*depure*", en tanto le permita al parlamentario obtener la mayor cantidad y calidad de elementos de conocimiento en torno a ella.

**e.– Principio de publicitación del sufragio:** el acto de votación 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<sup>67</sup>; y que en la gestión legislativa, debe entenderse como manifestación del principio democrático, en tanto las decisiones o acuerdos legislativos se deben adoptar mediante votación, de conformidad con el artículo 119 de la Constitución Política,

*"Las resoluciones de la Asamblea se tomarán por mayoría absoluta de votos presentes, excepto en los casos en que ésta Constitución exija una votación mayor."*

---

<sup>67</sup> RAMÍREZ ALTAMIRANO, Marina. Manual de Procedimientos Legislativos. Investigaciones Jurídicas, S.A. San José. Costa Rica. 1998. p. 135.

Así, se establece la regla de la adopción de acuerdos con la mayoría absoluta (mitad más uno)<sup>68</sup>, con el claro respeto de las mayorías, y por supuesto, de las minorías, a quienes, se les garantiza su participación en las mismas. En este sentido, se ha estimado que la votación calificada (dos tercios de la totalidad de los diputados, que implica treinta y ocho votos) implica más que un requisito formal, y se convierte en un requisito formal, al implicar un acuerdo de consenso entre las diversas fracciones políticas que conforman la Asamblea Legislativa.<sup>69/70</sup>

Asimismo, debe considerarse que es característico que la votación en las actuaciones legislativas sea pública y manifiesta<sup>71</sup>; de manera que sólo a modo de excepción es que las

---

<sup>68</sup> Respecto de este punto, 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 que normativas o acuerdos que incidan directamente en el ordenamiento jurídico. Obviamente, los acuerdos normativos que incidan en la interno corporis de la Asamblea, requieren, por mandato constitucional, una votación calificada.

<sup>69</sup> Hay varias materias en las que la Asamblea no puede legislar, ni tomar ciertos acuerdos, si no es mediante la mayoría calificada, y son las siguientes: aprobación de tratados internacionales referentes a la integridad territorial o la organización política del país (artículo 7, párrafo segundo de la Carta Fundamental), establecimiento de posibilidad de secuestro, registro o examen de documentos privados, intervención de las comunicaciones privadas (artículo 24 constitucional); imposición de limitaciones de interés social a la propiedad privada (artículo 45 de la Constitución Política); establecimiento de monopolios a favor del Estado (artículo 46 constitucional); para apartarse del criterio del Tribunal Supremo de Elecciones en proyectos de ley de materia electoral (artículo 97 de la Constitución); para apartarse del criterio de la Corte Suprema de Justicia, en proyectos relativos a la organización o funcionamiento del Poder Judicial (artículo 167 constitucional); aprobación de tratados internacionales que transfieran competencias a organismos comunitarios o versen sobre la nacionalidad costarricense (inciso 4) del artículo 121 de la Constitución); la aprobación de empréstitos internacionales que deban ser financiados con capital extranjero (inciso 15) del artículo 121 constitucional); para la elección y no reelección de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia (artículo 158 de la Constitución); creación de cantones (párrafo tercero del artículo 168 de la Constitución); creación de instituciones autónomas (inciso 3 del artículo 189 constitucional); para la aprobación de reformas parciales de la constitución (inciso 7) del artículo 195 constitucional); para la aprobación de la realización de un referéndum para modificar la Constitución (inciso 8) artículo 195 de la Carta Fundamental); para la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente (artículo 196 de la Constitución).

<sup>70</sup> También se exige la mayoría calificada para delegar su potestad legislativa en una comisión permanente, y para la aprobación de las resoluciones y acuerdos que debe tomar en uso de algunas de sus atribuciones constitucionales, tales como el acuerdo del traslado y suspensión de sesiones; la suspensión de garantías constitucionales; declarar si hay lugar o no a la formación de causa contra los miembros de los Supremos Poderes; las modificaciones al Reglamento Interior de la Asamblea; la remoción del Contralor y Subcontralor de la República; el otorgamiento de amnistía o indulto y el resello de las leyes.

<sup>71</sup> Existen tres tipos de votaciones: la **ordinaria**, en la que los diputados expresan su voto afirmativo poniéndose de pie, y el negativo, permaneciendo sentados; la **nominal**, en la que cada diputado expresa su voto afirmativo con la palabra "**SI**", y el negativo con la palabra "**NO**"; y la secreta, en la que los diputados emiten sus votos por medio de bolas blancas –que implican un voto afirmativo–, y negras –que implican el voto negativo.

mismas son secretas, utilizada únicamente para casos de acusaciones y suspensiones de funcionarios, y la concesión de honores, en los términos previstos en el artículo 101 del Reglamento de la Asamblea.

Otro punto fundamental en este punto, es la consideración en nuestro medio de que en nuestro sistema, **el voto es obligatorio**, en tanto no existen las abstenciones, ya que el Reglamento impone al diputado el deber de votar en sentido afirmativo o negativo. De manera que el voto además de personal es indelegable, con lo cual se exige la presencia del diputado para que se contabilice su voto.

**f.– Principio de conocimiento general en materia de política económica y hacendaria:** precisamente en atención a la importancia del manejo de los fondos públicos, y de la publicidad que debe darse a los asuntos y proyectos que se tramitan en el seno de la Asamblea Legislativa, es que existe un refuerzo a este principio tratándose de la materia económica y hacendaria, que comprende lo relativo a la aprobación y fiscalización de los presupuestos de la República, la deuda interna y externa, la aprobación de créditos, la materia fiscal (impuestos), que comprende tanto la creación como el aumento de los tributos, la política monetaria y organización monetaria del Estado, así como también lo relativo a los bienes y servicios propiedad del Estado, y que conforman el erario público, y por supuesto, la administración de los bienes demaniales de la Nación.<sup>72</sup>

---

<sup>72</sup> Son aquellos cuya denominación deriva propiamente del mismo texto constitucional –en el inciso 14) del artículo 121–, y que son aquellos que tienen un reconocimiento constitucional expreso, en los artículos 6, 50, 89 y 121 inciso 14) de la Constitución, con lo cual comprende: las aguas territoriales (artículo 6 de la Constitución Política); las costas, que no solamente comprende las zonas costeras o litorales, sino también las definidas en el artículo 3 de la Ley de Aguas; el espacio aéreo del territorio nacional, al tenor del artículo 6 constitucional; la plataforma continental (artículo 6 de la Carta Fundamental), el zócalo insular (artículo 6 de la Constitución); el mar patrimonial (artículo 6 constitucional), los recursos y riquezas naturales del agua del suelo y del subsuelo (artículos 6 y 50 constitucionales); las bellezas naturales (artículo 89 de la Constitución); el patrimonio cultural de la Nación (artículo 50 de la Constitución), que comprende el patrimonio histórico arquitectónico, arqueológico, científico y artístico de la Nación, siempre y cuando se trate de propiedad exclusiva del Estado; el patrimonio natural, constituido por las formaciones físicas y biológicas o por grupos de esas formaciones; las formaciones geológicas y fisiográficas y las zonas estrictamente delimitadas que constituyan el habitat de especies animal y vegetal amenazadas; y los lugares naturales o las zonas naturales estrictamente delimitadas, todas ellas, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista estético o científico; las fuerzas que puedan obtenerse de las aguas del dominio público en el territorio nacional (artículo 121 inciso 14 punto a) constitucional); los yacimientos de carbón, las fuentes o yacimientos de petróleo, sustancias hidrocarburadas, depósitos de minerales radioactivos (artículo 121 inciso 14 punto b) de la Constitución); los servicios inalámbricos –lo que modernamente se conoce como espacio electromagnético– (artículo 121 inciso 14 punto c) de la Carta Fundamental); los ferrocarriles, muelles y aeropuertos que estén

En esta materia no procede la delegación de la potestad legislativa, al exigirse, en la mayoría de los casos, inclusive, una votación calificada –caso de la aprobación de créditos con capital extranjero–, y por expresa manifestación en el artículo 124 de la Constitución Política.<sup>73</sup>

**3.– Principios atinentes a la agravación del procedimiento parlamentario:** son el conjunto de mecanismos de interpretación que nacen derivados de la convicción de que el legislador originario previó para algunos temas legislativos, una aspiración a un cierto orden, de manera se conservase la estabilidad y el orden de cosas vigentes en esa materia; de manera que, para se opere el cambio, la alteración o la reformas respecto de éstos, debe existir el mayor consenso posible, el mayor de los convencimientos, y la mayor seguridad de que la voluntad del legislador se hace expresa y manifiesta de forma contundente.<sup>74</sup> Debe hacerse la advertencia de que estos principios tienen más incidencia en cuanto al fondo del asunto, que a la tramitación o procedimiento, por lo que su relación se da –prioritariamente–, respecto de las relaciones entre Estado y los ciudadanos o administrados. Conforman esta categoría, los siguientes principios:

**a.– Principio de resguardo de la conformación e integración de los otros Poderes del Estado:** este principio responde, más bien, a una función esencial de los diputados de la Asamblea Legislativa, de preservar la conformación, integridad y conformación de los otros Poderes del Estado; y que encuentra especial aplicación en la adopción de acuerdos legislativos propios en ejercicio de atribuciones propias del control, jurisdiccional e integrativa de la Asamblea, como lo son al resolver sobre acusaciones, reelecciones,

---

en servicio (artículo 121 inciso 14) párrafo final de la Constitución). Clasificación que ha sido enunciada por nuestra jurisprudencia constitucional, en sentencia número 2000–10466, de las 10:17 horas del 24 de noviembre del 2000.

<sup>73</sup> En lo que interesa dispone textualmente: "*No procede la delegación si se trata de proyectos de ley relativos a la materia electoral, a la creación de los impuestos nacionales, o a la modificación de los existentes, al ejercicio de las facultades previstas en los incisos 4), 11), 14, 15) y 17 del artículo 121 de la Constitución Política, a la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente, para cualquier efecto, y a la reforma parcial de la Constitución Política.*"

<sup>74</sup> En este sentido, es claro que opera como regla general de interpretación de la norma parlamentaria, la regla de "*escudriñar*" en lo que se presupone ha sido la voluntad del legislador originario, y que resulta de aplicación en todos los supuestos.

pérdida de credenciales, destituciones y sustituciones, e iniciativa de censuras; de manera que, en caso de duda, los diputados deben votar por evitar la censura, el despido o dar lugar a la acusación, a fin de mantener el funcionamiento normal de los órganos públicos e instituciones que dependan de ellos.

Encuentra su sustento en la consideración de que el ordenamiento prevé una calificación y una gravedad procedimental en torno a estos aspectos, estableciendo una calificación y un procedimiento para el caso de modificar la integración y conformación de los Poderes.<sup>75</sup>

**b.– Principio de conservación de la organización política, integridad territorial y de la renuencia a limitar los derechos y garantías:** otra función esencial de los diputados es la preservación de la organización política de nuestro país<sup>76</sup>, lo cual comprende la permanencia de las instituciones públicas, los servicios públicos y potestades públicas; y por supuesto, de la integridad del territorio nacional.<sup>77</sup> Directamente relacionado con los dos elementos anteriores, se deriva la renuencia –por parte del legislador, como regla general– de limitar o afectar los derechos y garantías; con lo cual se completa el marco de los elementos esenciales de todo Estado de Derecho: el sistema de gobierno, el territorio, y el reconocimiento de los derechos y garantías fundamentales a su población (sea, sobre individuos, y/o sobre la colectividad); y que por tal motivo, bien puede estimarse que se trata de verdaderas "*normas pétreas*" o inmodificables.

---

<sup>75</sup> En este sentido, según se deriva –entre otros–, del artículo 121 inciso 9) de la Constitución, que impone una votación calificada para admitir acusaciones contra los miembros de los Supremos Poderes; y en el inciso 24 del mismo numeral constitucional, para acordar censuras o interpelaciones a los Ministros. Para la reducción del número de Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, se establece un procedimiento reforzado, sea, el de la reforma parcial de la Constitución (artículo 157 de la Constitución Política); y para acordar la no reelección de éstos (Magistrados de la Corte Suprema de Justicia), también se exige la mayoría calificada (artículo 158 constitucional).

<sup>76</sup> Sistema semi-presidencialista, o presidencialista con características muy particulares, al dotársele a la Asamblea Legislativa una serie de prerrogativas y funciones, con el objetivo preciso de quitarle poder al Presidente de la República. En este sentido, se puede consultar la publicación Proyecto de reforma constitucional en torno a las relaciones entre los Poderes. Comentario al estudio del proyecto de reforma constitucional para alcanzar mayor responsabilidad democrática, tramitado en expediente legislativo número 14.588. FERNÁNDEZ BRENES, Silvia Consuelo. En: Democracia Digital. 2003. Semana del 3 al 9 de setiembre.

<sup>77</sup> Que recordamos, para su modificación, sea por tratado internacional, o reforma constitucional, requiere de un procedimiento reforzado –convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente– y una votación calificada, en los términos del párrafo segundo del artículo 7 de la Constitución Política.

Este principio tiene directas implicaciones en el procedimiento legislativo, de manera que, al tenor de las anteriores consideraciones, el Director del debate, tanto en el Plenario como en comisión, debe aplicar e interpretar las normas procedimentales de manera tal que se resuelva de manera favorable en atención al respeto de los derechos y garantías que se reconocen a los parlamentarios, para poder exponer sus opiniones, para apelar o solicitar revisión de los actos contra los que procedan. Encuentra su desarrollo en el hecho de que el ordenamiento prevé una calificación y gravedad procedimental entorno a la capacidad del poder público de limitar los derechos y garantías adquiridos. A tal efecto, son ejemplarizantes los artículos 24, 45 y 46 de la Constitución Política, que exigen una votación calificada para imponer limitaciones a los derechos de intimidad, propiedad y libertad de empresa o de comercio. En forma concordante, se exige una votación calificada de la Asamblea para suspender los derechos y garantías constitucionales, que no son todos, sino únicamente los contenidos en los artículos 22, 23, 24, 26, 28, 29, 30 y 37 de la Constitución Política.<sup>78</sup> Nótese al efecto, que aún en éste período, se mantienen las garantías constitucionales, sea la jurisdicción constitucional, que posibilita el conocimiento de los recursos de hábeas corpus y de amparos; así como la posibilidad de formular cuestiones de constitucionalidad.

En este sentido, resultan relevantes y muy significativas las consideraciones dadas por la mayoría de los Magistrados –propietarios– de la Sala Constitucional<sup>79</sup>, en la sentencia número 2003–03772, en la que le pone límites a los diputados, no en relación con el ejercicio de su potestad legislativa –que de por sí ya la tienen–, sino en relación con el ejercicio del poder constituyente derivado, de manera que, por este medio, debe respetar

*"[...] los derechos fundamentales, el sistema político y económico que sustancialmente se dieron los costarricenses mediante el poder constituyente";*

al estimarse que por este medio

*"[...] la Constitución se defiende a sí misma y se protege como conjunto*

---

<sup>78</sup> Los artículos 22, 23, 24, 26, 28, 29, 30 y 37 de la Constitución Política consagran los siguientes derechos, respectivamente: libertad de tránsito, protección de los recintos privados, protección de la intimidad y los documentos privados, acceso a las oficinas públicas, el derecho de reunión, el derecho de expresión y libre opinión, el derecho de comunicar libremente las opiniones, y la no detención arbitraria.

<sup>79</sup> Luis Fernando Solano Carrera, Ana Virginia Calzada Miranda, Adrián Vargas Benavides, Gilbert Armijo Sancho, y Ernesto Jinesta Lobo.

*de normas básicas y fundamentales del ordenamiento jurídico. Es también por ello que se ideó un procedimiento especial agravado para su reforma, con lo que se pretende evitar que la superioridad de ciertas normas constitucionales pueda ser desvirtuada, ya sea mediante actividad legislativa o judicial. El pueblo costarricense, tal como lo demuestra su historia constitucional y tal como lo interpreta esta Sala Constitucional, no ha querido, desde la independencia, dejar a la voluntad de una o varias instituciones, ni el núcleo de derechos fundamentales, ni el sistema político y económico, sino que cualquier cambio en estos sentidos debe ser producto de un acuerdo que abarque un espectro político mucho mayor y mucho más independiente de los avatares político–electorales, de tal forma que su extensa aceptación social no solo sea perdurable en el tiempo, sino que sea efectivamente una manifestación de la voluntad popular. Según lo dicho en anteriores considerandos, el principio de la rigidez es una resultante de especial importancia del pacto social y por tanto, es también, en buena parte, el fundamento de la legitimidad del Estado. Se erigió como la condición determinante para que los ciudadanos dieran su consentimiento al texto constitucional. Este principio opera, en oposición, no sólo ante cualquier intento de modificación del estatuto de los derechos fundamentales por parte del gobierno, sino también ante la actividad del legislador ordinario o de cualquier autoridad en el mismo sentido. El costarricense históricamente ha querido mantener para su Constitución un procedimiento agravado y ésta sólo se puede reformar en relación con las tres dimensiones dichas –derechos fundamentales, sistema político y sistema económico– por una asamblea constituyente convocada expresamente para ello. En razón de lo anterior y aceptando –debido a la trascendencia de la decisión inserta en esta sentencia– el riesgo de que se califique este texto como reiterativo, volvemos a señalar, que tal es la razón por la cual existe un control constitucional sobre las reformas a la Constitución y que este control lo ejerce esta Sala, o sea no se trata que la Sala reforme el texto constitucional, se trata de que el mandato de esta Sala incluye la defensa de la Constitución y trata de evitar que se reformen las normas relativas a derechos fundamentales y al*

*sistema político y económico por vía no autorizada por el pueblo, autorización expresada mediante el poder reformador originario. Es así que este control, competencia de esta Sala Constitucional, procede cuando la reforma se produce con vicios de procedimiento, ya sea por violación a las reglas específicas previstas en los artículos 195 (en relación con el 124) y 196 de la Constitución Política, o bien cuando sea empleado el procedimiento de reforma parcial para la modificación de un aspecto esencial de la Constitución, por haberse reformado disposiciones, cláusulas o estructuras que no son susceptibles de enmienda, por estar expresamente sustraídas de una reforma parcial, o por estarlo implícitamente, en el caso de los derechos fundamentales. Estos derechos pueden ser objeto de reforma parcial, únicamente cuando se trate de modificaciones positivas, que son aquellas que amplían los contenidos de los derechos ciudadanos, –particularmente el de libertad– por la Asamblea Legislativa, sin embargo, las negativas, que son aquellas que reducen los contenidos de los derechos ciudadanos, únicamente pueden ser reformadas por una Asamblea Constituyente. Es decir, la Asamblea Legislativa puede ampliar los contenidos y alcances de los derechos fundamentales, pero no puede el poder constituyente derivado suprimir o reducir tales contenidos, pues de esta forma podría destruir el orden básico instituido por el poder constituyente originario. La rigidez de la Constitución no admite que tales disposiciones sufran detrimento por la actividad legislativa o de gobierno, porque si ello fuera admisible, podría suponerse que el poder legislativo o ejecutivo tienen competencia legítima para emitir normas en contra de la Constitución, –lo que a su vez significaría que podrían sustraerle la soberanía al pueblo, ya que actuarían en contra de sus intereses declarados. Al instituir la Constitución competencias al poder legislativo, a la vez las enmarca e impone, por tanto, limitaciones a su actividad. Agregamos que esta lectura tiende a su vez a proteger a la Asamblea Legislativa, ya que incluye en su razonamiento que todo acto que desborde o contradiga el mandato constitucional destruiría también la base de la propia actividad legislativa y el fundamento legítimo de su autoridad."*

Con lo cual, queda claro que operen tales reformas esenciales en nuestro régimen Democrático de Derecho, se requiere del ejercicio del poder constituyente originario, a través, de la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente; pues los elementos que lo definen conforman la base de nuestro sistema de gobierno.

**c.– Principio de gravedad del procedimiento en materia de legislación internacional** (inciso 4) del artículo 121 de la Constitución), **reforma procesal parlamentaria** (inciso 22) del artículo 121 de la Constitución), **derechos electorales, y endeudamiento** (inciso 15 del artículo 121 constitucional), **uso o enajenación de bienes públicos** (artículo 121 inciso 14) de la Constitución Política), **así como lo relativo al establecimiento de limitaciones al derecho de propiedad** (párrafo segundo del artículo 45 constitucional): el propio constituyente originario estableció una agravó –con un procedimiento reforzado, lo relativo a los siguientes elementos fundamentales: a.– la reforma o alteración de los mecanismos de reglamentación parlamentaria, así como lo relativo a excepcionar los trámites ordinarios legislativos; b.– la materia electoral; c.– el endeudamiento público y la enajenación de bienes y servicios públicos; y d.– el derecho internacional.<sup>80</sup>

La protección y manejo de los bienes demaniales de la Nación encuentra su sustento jurídico–constitucional en lo dispuesto en el inciso 14) del artículo 121, en tanto le corresponde a la Asamblea la definición de su régimen de aprovechamiento, lo cual debe hacerse a través de concesiones, sean éstas aprobadas directamente por los diputados –caso de las relativas para el uso y aprovechamiento de las islas<sup>81</sup>, o a través de la aprobación de una Ley Marco.<sup>82/83</sup>

---

<sup>80</sup> La aprobación de regulaciones del derecho internacional es de gran importancia, en tanto, en virtud de su contenido, se puede afectar el orden interno. Por tal motivo, debe de interpretarse que existe una renuencia del legislador de comprometer el derecho interno mediante tratados que no hayan sido profusamente debatidos y analizados, de manera que reconozca plenamente la conveniencia de subsumir el orden interno en función del internacional.

<sup>81</sup> En virtud de lo dispuesto en el párrafo tercero del artículo 42 de la Ley de la zona marítima terrestre: "*Si la concesión se refiere a una isla o islote marítimo, o parte de las mismas, será necesaria la aprobación de la Asamblea Legislativa.*" Y en igual sentido, el artículo 43 del Reglamento de su Ley: "*En el caso de solicitudes de concesión sobre parte o el total de islas o islotes marítimos, deberá remitirse copia del expediente a la Asamblea Legislativa con todos los antecedentes del caso para su aprobación, previos los trámites con el ICT cuando se trate de concesiones de uso turístico.*"

<sup>82</sup> No debe confundirse este concepto –de "ley marco"– con el reconocido en el derecho español, régimen en el que se admite la delegación legislativa, de donde se trata de la ley en la que establecen los supuestos y parámetros para que el Poder Ejecutivo dicte la normativa reglamentaria delegada expresamente por el poder legislativo.

Asimismo, de este principio se deriva la premisa de un deber fundamental, sea, el deseo de no comprometer el erario con deuda pública, salvo –claro está–, de una comprobada y manifiesta voluntad legislativa al efecto.

**d.– Principio de interpretación restrictiva de la delegación de potestades:** como derivado del artículo 9 de la Constitución Política, en el que se establece el principio de separación de funciones (más que de Poderes), se establece la prohibición de la delegación de las mismas, tanto externa –hacia otros Poderes–, como interna –en órganos del mismo Poder–, máxime, cuando se trata de funciones constitucionales o esenciales; como es el caso de la función legislativa. En este sentido, debe recordarse que la potestad de legislar reside en el pueblo, el cual, en virtud del artículo 105 constitucional, la delega en los diputados de la Asamblea.

---

<sup>83</sup> De acuerdo con el citado numeral constitucional (inciso 14) del artículo 121) se podría estimar que corresponde a la Asamblea Legislativa dar el visto bueno de todas y cada una de las concesiones que se dieran sobre este tipo de bienes. Sin embargo, esa aprobación no es necesaria, precisamente por existir una "ley marco" reguladora del proceso para su explotación a través de concesiones; normativa que, en todo caso, contiene regulaciones claras y concretas sobre los requisitos para el concesionario, obligaciones, afectaciones, plazos, etc.; y que en el caso concreto es la Ley de la Zona Marítimo Terrestre, en los términos considerados por la Sala Constitucional en sentencia número 6240–93, de las 14:00 horas del 26 de noviembre de 1993:

*"[...] En consecuencia, la Constitución prevé dos regímenes para explotar esos recursos naturales especialmente protegidos, sin que ninguno de ellos pueda salir del dominio del Estado: Uno, el de las concesiones o contratos otorgados por la Asamblea Legislativa directamente, en uso de una competencia originaria; el otro, su posibilidad sea de explotarlos, por la Administración Pública, sea de encomendarlos a particulares, mediante concesión legalmente otorgada o autorizada. **Ambas posibilidades presuponen la competencia de la Asamblea Legislativa para fijar en el caso concreto, o bien regular en una ley general, «condiciones y estipulaciones» imperativas en la ejecución del contrato – como su naturaleza temporal, forma de cumplimiento, obligaciones mínimas del ejecutor, etc.–, las cuales sitúan fuera del alcance de los concesionarios o del acuerdo mismo de las partes, la posibilidad de apartarse de ellas.** [...]*

***III.– Así pues, una de las formas allí establecidas, obviamente previendo lo difícil y complicado que puede resultar el tener que acudir a la Asamblea Legislativa para la aprobación de cada contrato de concesión individual, es la de una ley general regulatoria del proceso de contratación comúnmente conocida como «ley marco». En este caso la Asamblea Legislativa inviste en la Administración Pública la potestad de otorgar concesiones específicas, competencia que, claro está, no comprende la de sustituir del todo la función de la primera, como se dirá adelante. En esta hipótesis, el delegado puede ser cualquier ente del ámbito público –tanto el propio Poder Ejecutivo, órgano normal de la contratación administrativa (artículo 140 inc. 14) de la Constitución), como cualquier otra entidad descentralizada de la Administración Pública–, [...]***

En idéntico sentido, las sentencias número 2001–10466, de las 10:17 horas del 24 de noviembre del 2001, y número 2001–6669, de las 14:56 horas del 11 de julio del 2001.

Sin embargo, por reforma constitucional del artículo 124<sup>84</sup>, se establece la posibilidad de que el Plenario delegue el conocimiento de determinados asuntos, en Comisiones con potestad legislativa plena; para lo cual, se exige que el acuerdo se tome con votación calificada (dos tercios de la totalidad de los miembros de la Asamblea), y permite, en cualquier momento, la avocación por el Plenario. Expresamente, la norma constitucional prohíbe la delegación que versen sobre la siguiente materia: la aprobación de tratados y convenios internacionales, la aprobación del presupuesto, la definición del régimen de aprovechamiento y enajenación de los bienes de dominio público de la Nación, la aprobación de créditos públicos, y el otorgamiento de amnistías e indultos generales por delitos políticos; en los que se exija una votación calificada para su aprobación, la materia electoral, tributos, así como la relativa a la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente.

---

<sup>84</sup> En este sentido, comparto cien por ciento el criterio esgrimido por el Magistrado Piza Escalante (qdDg), en su voto salvado número 1084-93, al estimar inconstitucional esa delegación, precisamente en atención al respeto del principio enunciado en el citado artículo 9 constitucional, sea, la "indelegación de funciones esenciales de un Poder", en este caso, del Poder Legislativo, respecto de la función legislativa.

## ***CAPÍTULO II.***

### ***DEL REGLAMENTO DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA.***

#### **A.- NATURALEZA JURÍDICA DEL REGLAMENTO DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA**

Uno de los temas más controvertidos en la doctrina es precisamente la determinación de la naturaleza jurídica de los estatutos parlamentarios.

Así, a lo largo de la historia, diversos juristas han señalado la importancia fundamental que tienen los Estatutos parlamentarios, en tanto su contenido deriva directamente de los propios textos constitucionales, de manera que "*lo en ellos dispuesto, puede influir en gran medida en el juego constitucional de los Poderes*"<sup>85</sup>; motivo por el cual, se les ha estimado como verdaderos textos constitucionales

*"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>86</sup>

Para Hans Kelsen, considera lamentable que no revistan la forma de ley, "*pues se trata de normas importantes referentes al procedimiento legislativo, es decir, de determinaciones de índole constitucional.*"<sup>87</sup> Posteriormente, para Eissenmann, señaló 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>88</sup>

Efectivamente, se han formulado diversas teorías sobre su naturaleza jurídica, que se pueden sintetizar de la siguiente manera:

---

<sup>85</sup> Droit Constitutionnel. 7º edición. 1921, II. p. 367. Citado por MARAVAL, José Antonio. Op. Cit. p. 21.

<sup>86</sup> MARAVAL, José Antonio. Op. Ci. pp. 23 y 24.

<sup>87</sup> KELSEN, Hans. Teoría General del Estado. Traducción española. Labor. Barcelona. 1934. p. 446. Citado por MARAVAL, José Antonio. Op. Ci. p. 22.

<sup>88</sup> EISSENMANN. La justice constitutionnelle. París. 1928. pp. 3 y 11. Citado por MARAVAL, José Antonio. Op. Ci. p. 23.

- "1) *normas de naturaleza práctica y consuetudinaria;*
- 2) *naturaleza estatutaria;*
- 3) *leyes en sentido material aunque no en sentido formal;*
- 4) *son Reglamentos;*
- 5) *actos con valor de ley;*
- 6) *actos normativos con naturaleza sui generis*"<sup>89</sup>

En virtud de la primera concepción –***normas de naturaleza práctica y consuetudinaria***–, el estatuto parlamentario se constituye 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<sup>90</sup>; la cual no resulta muy apropiada, en virtud de la relevancia y contenido del Reglamento, según ha quedado anotado anteriormente.

Los que defienden la ***naturaleza estatutaria*** de los reglamentos parlamentarios, parte de la 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. Esta concepción tampoco resulta adecuada a nuestro medio, en tanto, se trata de disposiciones no integran el ordenamiento jurídico estatal.

La tesis más difundida es la que le asigna una ***naturaleza reglamentaria*** a los estatutos parlamentarios; y se sustenta en las siguientes premisas:

*"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 externos; e) su irrecurribilidad es decir, son normas no fiscalizables; f) no confieren facultades ni crean obligaciones fuera del órgano legislativo."*<sup>91</sup>

---

<sup>89</sup> HERNÁNDEZ VALLE, Rubén. *El Derecho Parlamentario Costarricense*. Op. Cit. p. 52.

<sup>90</sup> Entre otros, HAURIOU. *Derecho Público y Constitucional*. Barcelona. 1927. pp. 489 y 490. BARTHLEMY E DUEZ. *Traité de Droit Constitutionnel*. París. 1933. ROMANO, S. *Sulla natura giuridica dei regolamenti parlamentari*. en SCRITTI MINORI, Milano. 1950. pp. 213 y siguientes. Citado por HERNÁNDEZ VALLE, Rubén. *El Derecho Parlamentario Costarricense*. Op. Cit. p. 52.

<sup>91</sup> HERNÁNDEZ VALLE, Rubén. *Ídem*. p. 55

Sin embargo, esta posición la que hace es determinar las especiales condiciones de los reglamentos parlamentarios, en tanto no constituye un reglamento típico<sup>92</sup>, en atención a su contenido, en cuanto regulan el procedimiento de la formación de las leyes y para la adopción de los demás acuerdos legislativos), y por su especial forma de adoptarse, en tanto no interviene el Poder Ejecutivo.

Por su parte, los italianos y españoles desarrollan la tesis de que los reglamentos parlamentarios son **actos con valor de ley**<sup>93</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>94</sup> Debe hacerse notar que en estos ordenamientos (español e italiano) no existe una categoría intermedia entre las leyes y los reglamentos, de manera que al no ser leyes –los "reglamentos parlamentarios"– se tienen como actos con valor de ley.

Esta tesis se genera en atención a las características propias de los textos constitucionales de esos países, por lo que no puede ser aplicada a nuestro medio; 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.

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 por cuanto no se aprueban conforme a los procedimientos previstos para la formación de las leyes.<sup>95</sup> De adoptarse esta tesis, se trataría de un acto normativo,

---

<sup>92</sup> En este sentido, debe recordarse que los reglamentos típicos son aquellos dictados en ejercicio de la potestad reglamentaria que la propia Constitución Política le reconoce al Poder Ejecutivo en los, para desarrollar las leyes (reglamentos ejecutivos –inciso 3) del artículo 140 de la Constitución Política–), o para organizar sus dependencias (reglamentos de organización – inciso 18) del citado numeral constitucional).

<sup>93</sup> En España, por todos, LÓPEZ DE MORAL, A. Naturaleza jurídica de los Reglamentos Parlamentarios. En: Estudios de Derecho Parlamentario. Madrid. 1986. pp. 18 a 20; y en Italia, MANZANELA, A. supra citado. nota 9. p.30. HERNÁNDEZ VALLE, Rubén. p. 55.

<sup>94</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.

<sup>95</sup> Así, no son leyes, porque se aprueban unilateralmente por los órganos legislativos, sin intervención alguna del Poder Ejecutivo.

"[...] *que no es un acto legislativo propiamente dicho y que tampoco puede relegarse a la esfera de lo administrativo, y menos aún a lo jurisdiccional.*"<sup>96</sup>

Efectivamente, si atendemos a que del contenido de los Reglamentos parlamentarios se derivan verdaderos derechos y obligaciones para los diputados, y que condiciona en todo su actuación parlamentaria, podríamos considerar que se trata de verdaderos actos con valor de ley; sin embargo, ello supone obviar que lo esencial de estos instrumentos político–normativos, cual es la de desarrollar y comprender propiamente normas de rango constitucional, con lo cual, le estaríamos "*rebajando*" su status, y no podríamos fundamentar el hecho de que constituyen parámetro de constitucionalidad.

Por último, la tesis que estima que los reglamentos parlamentarios tienen una *naturaleza sui generis*, se fundamenta, precisamente en la potestad de autoformación de los órganos legislativos, de donde se constituyen en una manifestación del poder de normación autónomo que tienen los órganos legislativos, sea, para definir su estructura interna y funcionamiento ("*interna corporis*"), sin más límite que los definidos en el propio Derecho de la Constitución.

En nuestro medio jurídico, debemos considerar 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, su contenido y efectos que éste tiene en la institucionalidad del país. De tal suerte que, bien se puede estimar que efectivamente es un acto legislativo de naturaleza jurídica *sui generis*, *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 en este sentido, en tanto su sustento jurídico–constitucional deriva de las propias normas constitucionales, su contenido desarrolla procedimientos parlamentarios,

---

<sup>96</sup> HERNÁNDEZ VALLE, Rubén. El Derecho Parlamentario Costarricense. Op. Cit. p. 54.

contenidos en la propia Carta Fundamental, y organiza un Poder del Estado –en este caso el Poder Legislativo–, que debemos entender 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 que en tal sentido, 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)<sup>97</sup>, al tener a 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>98/99</sup>

---

<sup>97</sup> En este sentido, debemos entender que a la Constitución Política como fundamento jurídico de la organización estatal y como norma jurídica.

<sup>98</sup> PIZA ESCALANTE, Rodolfo. Justicia Constitucional y Derecho de la Constitución. En: Seminario sobre Justicia Constitucional. Tercer Aniversario de la Creación de la Sala Constitucional. La Jurisdicción Constitucional. Editorial Juricentro. San José. Costa Rica. 1993. p. 40.

<sup>99</sup> Especial consideración debe hacerse al respecto de los tratados internacionales de derechos fundamentales, que de manera expresa contempla el artículo primero de la Ley de la Jurisdicción Constitucional; lo cual ha permitido señalar en la jurisprudencia constitucional que constituyen fuentes de referencia en la jurisdicción constitucional, y por consiguiente, integran el Derecho de la Constitución, inclusive con una jerarquía superior al de la propia Constitución, en el tanto otorguen una mayor protección o garantía de los derechos fundamentales, todo lo anterior, al tenor del artículo 48 de la Carta Fundamental. En este sentido, entre otras, consultar las sentencias número 2313-95, 2000-07484, 2000-07498; 2000-9685.

*"La aplicación de los instrumentos internacionales de derechos humanos vigentes en el país sirven en primer término, como lo indica la norma, como parámetros de decisión en los procesos de hábeas corpus y de amparo, pero en la jurisprudencia de la Sala también se acude a ellos en la decisión de cualquier asunto que se somete a su conocimiento y resolución, fundamentalmente porque el papel central que cumple, es el de garantizar el principio de supremacía de la Constitución, hoy, como se ve del artículo 48 citado, extendido más allá y por encima del mero texto constitucional. En este aspecto hay que rescatar la referencia específica que hoy la Constitución hace de los «**instrumentos internacionales**», significando que no solamente convenciones, tratados o acuerdos, formalmente suscritos y aprobados conforme al trámite constitucional mismo (tal el caso que ahora nos ocupa), sino cualquier otro instrumento de tenga la naturaleza propia de la protección de los Derechos Humanos, aunque no hay sufrido ese trámite, tiene vigencia y es aplicable en el país. Así, la Declaración Universal de Derechos Humanos (París, 10 de diciembre de 1948), por su carácter y naturaleza, no ha necesitado de los trámites constitucionales de aprobación, para entenderse como vigente y con la fuerza normativa que le otorga la materia que regula. Otro tanto cabe decir de las «Reglas Mínimas para el tratamiento de los reclusos», de la Organización de las Naciones Unidas, que aunque sean producto de reuniones de expertos o el trabajo de algún departamento de esa organización, por pertenecer*

Así, se parte de una concepción de la Constitución que la define en función de su contenido, los ideales y valores jurídico-políticos que intenta plasmar, con lo cual,

*"[...] la Constitución, en lugar de ser tenida por realidad más o menos lograda, es objeto de una confrontación y de un análisis crítico frente a aquellos ideales que recoge y frente a aquellos valores que aspira a realizar – los de paz, bien común, libertad y justicia parecen englobarlos a todos–, es decir más que como norma, como mero proyecto –que también lo es–."*<sup>100</sup>

Con lo cual, es dable considerar a las regulaciones parlamentarias como

*"[...] «auténticas [normas] de desarrollo de la Constitución Política, en lo relativo a la organización, actividad y relaciones de las Cámaras» [legislativas], siendo consideradas en ocasiones más importantes aún que la propia Constitución, [...]"*<sup>101</sup>;

y en tan condición, adquieren la categoría de verdaderas normas constitucionales, según lo considera el jurista argentino Pedro Néstor SAGÜES:

---

*nuestro país a ella, y por referirse a derechos fundamentales, tienen tanto el valor de cualquier normativa internacional que formalmente se hubiera incorporado al derecho interno costarricense. En este sentido puede citarse la sentencia N° 2000-07484, del veinticinco de agosto último, en que por virtud de un hábeas corpus formulado por un recluso, esta Sala condenó al Estado por violar esas Reglas Mínimas, particularmente por el hacinamiento y falta de higiene constatadas en un centro penitenciario. En esa misma fecha, también se estimó un recurso de hábeas corpus planteado en favor de unos ciudadanos panameños que habían ingresado al país con visa de turismo y que, según las autoridades de Migración, solamente permitía «finés de recreación» y que fueron sorprendidos ejerciendo una protesta pacífica ante las instalaciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, donde pendía su caso, originado en alegadas violaciones a sus derechos por parte del Gobierno de la República de Panamá. Se les detuvo y se les iba a deportar, de modo que la Sala anuló las resoluciones que en tal sentido se habían dictado, porque, como se nota, sería absurdo que al ser Costa Rica sede de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se impida a quienes tengan pendientes casos ante ella, entre ellos extranjeros, expresarse en forma pacífica y pública a favor de los derechos que considere les asisten (Sentencia N° 2000-07498).*

*"Dentro de ese orden de ideas, ha dicho la jurisprudencia de la Sala que las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos tienen en este país pleno valor y que, en tratándose de Derechos Humanos, los instrumentos internacionales «**tienen no solamente un valor similar a la Constitución Política, sino que en la medida en que otorgan mayores derechos o garantías a las personas, priman por sobre la Constitución**» (Sentencia 2313-95)." (Sentencia número 9685-2000).*

<sup>100</sup> PIZA ESCALANTE, Rodolfo. Op. Cit. p. 42.

<sup>101</sup> ALONSO DE ANTONIO, José Antonio, y ALONSO DE ANTONO, Ángel Luis. Op. Cit. p.

"Entre las denominadas «**normas constitucionales**», en el sentido de que, sin tener supremacía constitucional, complementan de modo directo a la Constitución organizando los (P)oderes del Estado o regulando puntos vitales del derecho constitucional, pueden citarse a las leyes de ministerios [...]; de organización del Poder Judicial de la Nación [...]; **reglamentos internos de las Cámaras de Diputados y Senadores**; leyes reglamentarias del hábeas corpus y del amparo [...]; ciudadanía y naturalización; de acefalía [...], etc."<sup>102</sup>

En el mismo sentido, se manifiesta TORRES DEL MORAL,

"e) Otra variante del concepto material de Constitución, muy extendida y de mayor apariencia jurídica, sustentada por la propia doctrina italiana, es la que la identifica con las normas más importantes del Estado, tengan el rango formal que tuvieren. Se aduce a este respecto, por ejemplo, que la legislación electoral y **los reglamentos parlamentarios**, aunque no tengan formalmente la jerarquía de normas constitucionales, configuran el funcionamiento jurídico-político del Estado tanto como los preceptos ubicados en el texto constitucional, e incluso más que algunos de éstos meramente declaratorios. **Y se concluye, por eso, que son normas materialmente constitucionales, que son Constitución.**"<sup>103</sup>

En tal sentido, es que se ha estimado que es un "**Reglamento de Ejecución de la Constitución**"<sup>104</sup>, en tanto desarrolla en detalle los procedimientos previstos en la Carta Fundamental, en ejercicio de las atribuciones que la propia Constitución le otorga, tales como el procedimiento de formación de las leyes, para ejercer el control político, procedimientos jurisdiccionales, etc.; motivo por el cual bien puede estimarse que Reglamento interior de la Asamblea Legislativa *integra o extiende el concepto de Constitución, en su sentido material; en una doble dimensión:*

---

<sup>102</sup> SAGÜÉS, Pedro Néstor. Elementos de derecho constitucional. Tomo I. Editorial Astrea, de Alfredo y Ricardo Depalma. Buenos Aires. Argentina. 1993. p. 216.

<sup>103</sup> TORRES DEL MORAL, Antonio. Introducción al Derecho Constitucional. Servicio Publicaciones Facultad de Derecho. Universidad Complutense. Madrid. p. 87.

<sup>104</sup> Terminología utilizada por BALLADORE-PALLIERI, Dirito Costituzionale. Milano. 1977. p. 138. Citado por HERNÁNDEZ VALLE, Rubén. El Derecho Parlamentario Costarricense. Op. Cit. p. 58.

a.– deriva su contenido de la propia norma fundamental, y de manera que está supeditada a ella, y en tanto tiene contenido normativo, está sujeto al control de constitucionalidad<sup>105</sup> 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.<sup>106</sup> Asimismo, la propia Ley de la Jurisdicción Constitucional prevé la posibilidad de que los diputados formulen consultas de constitucionalidad –facultativas–, esto es, requiere que se suscriba por diez diputados–, respecto de los proyectos de reforma del Reglamento de la Asamblea Legislativa,

b.– es parámetro de constitucionalidad de las leyes y tratados internacional, 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**", lo que se ha estimado que son aquellos

*"[...] los requisitos o trámites esenciales de que habla la Ley de la Jurisdicción Constitucional 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 ha de calificarse como «sustanciales» y los que, establecidos en el Reglamento legislativo, son deducibles del principio democrático (en general o en sus diversas*

---

<sup>105</sup> En este sentido, se han formulado trece 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, **1962-91**, rechazada de plano mediante sentencia número 4085-93; **2550-95**, declarada sin lugar mediante sentencia número 3447-00; **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; **1310-04**, **2131-04**, y **3682-04**, las cuales se encuentra en trámite, por haberseles dado curso.

<sup>106</sup> Así por ejemplo, se formuló una acción de inconstitucionalidad contra una interpretación de la Asamblea Legislativa del propio reglamento, tramitada en expediente número 5355-99, concretamente el acuerdo 4084, publicado en el Diario Oficial La Gaceta número 129, del 5 de julio de 1999, declarada sin lugar mediante sentencia número 8408-99.

*manifestaciones particulares, como, por ejemplo, el pluralismo político o el principio de publicidad.*"<sup>107</sup>

Respecto de este punto, la doctrina española ha considerado que

*"A lo largo de este iter los requisitos procedimentales esenciales son primariamente, a nuestro juicio, aquellos cuyo cumplimiento resulta determinante de la formación o sentido de la voluntad de las Cámaras, de los que depende la vigencia de los dos principios definitorios de la institución parlamentaria: **el principio de representación y el principio de deliberación**. Dicha consideración general puede traducirse, sin entrar en análisis detallado del procedimiento legislativo que no es objeto de esta comunicación, en la consideración como requisitos esenciales de aquellos que afectan a la competencia de los órganos y los que son determinantes de la formación de la voluntad de la Cámara.*"<sup>108</sup>

En este sentido, es importante considerar, que la condición de parámetro de constitucionalidad la tiene el Reglamento de la Asamblea por su propia condición, con total independencia de una norma legal que faculte el control constitucional en la Jurisdicción Constitucional, por su propio contenido. 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 y, por mayoría de razón la promulgación de uno nuevo, requieran 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*

---

<sup>107</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>108</sup> FERNÁNDEZ-CARNICERO, C. J. La naturaleza jurídica-política del procedimiento legislativo. En: Jornadas de Derecho Parlamentario. Madrid. 1985. Volumen II. pp. 1169-1170. Citado por HERNÁNDEZ VALLE, Rubén. Derecho Parlamentario Costarricense. Op. Cit. pp. 75 y 76. pp. 66 y 67.

*funcionamiento de la Asamblea Legislativa a fin de 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 inciden 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>109</sup>*

En todo caso, se advierte que el Reglamento condiciona la actuación de los diputados en la adopción de todo su accionar legislativo, en tanto no solamente se aplica 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 adoptados, en ejercicio de las otras funciones de la Asamblea (caso de nombramientos que le corresponde hacer en ejercicio de la función integrativa; o al aprobar el presupuesto de la República, o cuando desestima o aprueba una acusación de los miembros de los Supremos

---

<sup>109</sup> HERNÁNDEZ VALLE, Rubén. El Reglamento de la Asamblea como parámetro de constitucionalidad. En: Revista Parlamentaria, número 2. 1993. (9-18). p. 17.

Poderes (función jurisdiccional), etc. En estos casos, la impugnación de inconstitucionalidad de tales actos no sería mediante la acción de inconstitucionalidad, por no tratarse de normas de carácter general, sino más bien, mediante el recurso de amparo, en los términos previstos en el artículo 29 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, por infringirse procedimientos, normas y principios derivados del Reglamento de la Asamblea Legislativa, con lo cual, se evidencia su condición de parámetro de constitucionalidad.<sup>110</sup>

A este respecto, es necesario hacer las siguientes consideraciones:

a.) no resulta procedente remitir a la vía de la acción la impugnación de actos parlamentarios adoptados en función de la Asamblea diversa de la legislativa, tales como la de control político, la jurisdiccional e inclusive la integrativa, caso que motiva los dos recursos de amparo, en tanto, efectivamente no se trata de normas, sino de actos – actuaciones concretas– de la Administración, en este caso, de la Asamblea Legislativa, motivo por el cual la vía apropiada debe ser la del amparo;

b.) efectivamente, 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, este lo es única y exclusivamente respecto de las leyes, de manera que no puede resultar aplicado respecto de los actos parlamentarios;

c.) 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 leyes, sino para el ejercicio de las demás funciones esenciales de éste órgano legislativo que deriva de los artículos 1º, 9 y 105 de la Constitución Política. A este respecto, resulta especialmente significativa la reforma del artículo 9 de la propia Constitución, para definir al Estado costarricense como "*popular, representativo, participativo, alternativo y responsable*"; y

---

<sup>110</sup> En este sentido, y a manera de ejemplo, son lamentables las dos sentencias de la Sala Constitucional en virtud de las cuales se rechazaron de plano los recursos de amparo promovidos por diversos diputados de la Asamblea Legislativa con ocasión a los "supuestos" vicios en el procedimiento de elección del Contralor General de la República, mediante sentencias número 2004-06595, de las 11:14 horas y 2004-06598, de las 11:15 horas, ambas del 15 de junio del 2001, sin que pueda analizarse el contenido de las mismas, por estar en el proceso de recolección de firmas.

d.) consecuentemente, el irrespeto arbitrario de los mismos sí constituye una grave infracción de los derechos fundamentales de los diputados, en tanto los mecanismos y procedimientos establecidos en el Reglamento de la Asamblea, en la jurisprudencia o interpretación parlamentaria, y en sus usos y costumbres (fuentes del Derecho Parlamentario), en tanto están dados y reconocidos para el **efectivo ejercicio de las funciones que la propia Constitución Política le ha encomendado a los parlamentarios.**

Teniéndose claro que el Reglamento de la Asamblea no es una ley, así como tampoco un reglamento –en su forma típica<sup>111</sup>–, es lo cierto, como se explicó anteriormente que no obstante tratarse de un acto legislativo –en tanto la forma de adopción es mediante el procedimiento previsto para tales actos legislativos, según lo ordena el propio artículo 124 constitucional–, *no puede negarse su innegable fuerza normativa*, que tiene eficacia no sólo a nivel interno, sino también respecto del ordenamiento jurídico general, y en tal sentido, se constituye en parámetro de constitucionalidad de los actos parlamentarios –no únicamente de las leyes–.

Por tal motivo, se ha señalado que este Reglamento tiene una jerarquía normativa superior al de las leyes ordinarias<sup>112</sup>, por cuanto desarrolla preceptos y procedimientos contenidos en la propia Constitución Política; sin embargo, pareciera que no resulta adecuado enfrentar dentro de la escala de la jerarquía normativa a los Reglamentos parlamentarios frente a las leyes ordinarias, o de los tratados internacionales, en tanto más bien se trata de un asunto de competencia o "*jurisdicción*" de cada una de estas fuentes:

*"[...] no supone jerarquía alguna entre ley formal y Reglamento Parlamentario, sino, únicamente separación de competencias constitucionalmente garantizadas. Ha perdido todo sentido hablar de superioridad de la ley sobre el Reglamento y viceversa."<sup>113</sup>*

---

<sup>111</sup> Entendida como la facultad que se confiere al Poder Ejecutivo en los incisos 3) y 18) del artículo 140 de la Constitución Política, para –en forma exclusiva y excluyente– dictar reglamentos ejecutivos (en desarrollo de la ley), y normas de organización y funcionamiento interno de las dependencias administrativas.

<sup>112</sup> HERNÁNDEZ VALLE, Edgar. ¿Tiene el Reglamento de la Asamblea Legislativa categoría superior a las leyes? En: Revista Iustitia. Número 29. Año, 3. p. 4.

<sup>113</sup> MARTÍNEZ-ELIPE. Fuentes del Derecho y del ordenamiento jurídico parlamentario. En Jornadas de Derecho Parlamentario. Madrid. 1985. Volumen II. p. 458. HERNÁNDEZ VALLE, Rubén. El Derecho Parlamentario Costarricense. Op. Cit. p. 60.

Así, las relaciones entre la ley y el Reglamento de la Asamblea no se resuelven por el principio de la mayor fuerza derogatoria o destrucción de la eficacia de una ley –lo que en doctrina se ha denominado como la fuerza y la potencia de la norma–, sino que su relación se ordena con relación a la competencia de su contenido; de donde, la norma que se inmiscuya en el campo del Reglamento Parlamentario, incurre en inconstitucionalidad, y viceversa.

Asimismo, no debe dejarse de lado que hay materias del Reglamento no expresamente decididas en su texto, y que el constituyente originario delega al legislador su resolución, que se refieren precisamente a su organización y funcionamiento, a manera en este sentido se constituye en un verdadero "**Reglamento de organización y funcionamiento**", materia en la que goza de una auténtica autonomía, en atención a las funciones atribuidas. Y también hay normas que surten efectos en la esfera jurídica de terceros, como son las relativas a la convocatoria de comparecencias obligatorias ante las Comisiones Especiales de Investigación, así como la obligación de declarar ante ellas, bajo fe de juramento.

Así, los tres componentes esenciales del Reglamento interior de la Asamblea – regulación de procedimientos legislativos, organización interna de la Asamblea, y normas que vinculan a terceros–, denotan el carácter normativo del mismo.

## **B.– CARACTERÍSTICAS ESENCIALES DE LOS REGLAMENTOS PARLAMENTARIOS.**

Es significativo anotar que en la Constitución Política de 1871 no se consignaba expresamente la facultad autonormativa del Congreso (según la denominación que se le dio al Poder que ejerció la función legislativa); 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 lo tenemos 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 del Asamblea Legislativa, proponía:

*"Aceptar el reglamento para su régimen interior, el que una vez adoptado*

*no se podrá modificar 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>114</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 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; en los siguientes términos:

*"Se discutió luego el inciso siguiente, el 22) de la moción de los señores Esquivel y compañeros que se refiere al Reglamento del Congreso.*

*El Representante Vargas Fernández presentó varias objeciones a la moción en debate. Criticó el hecho de que el Reglamento Interior de la Asamblea no pudiera ser reformado, sino por los trámites de toda ley, lo que vendría a causar tropiezos en la marcha de la Cámara, pues en muchos casos se requiere una reforma rápida del Reglamento, a fin de sesionar, por ejemplo, los sábados o en horas que no son reglamentarias. Para esos casos bastaba con una mayoría de los dos tercios de la Cámara así lo acordara. Sugirió a los proponentes de la moción variarla en el sentido de que el Reglamento sólo podrá ser reformado si así lo acuerdan, cuando menos los dos tercios de los integrantes de la Asamblea. Los autores de la moción en debate acordaron variar la misma en el sentido anteriormente apuntado. Sometida a votación, se aprobó. En consecuencia el inciso 21) se leerá así «Darse el Reglamento para su régimen interior, el que una vez adoptado no se podrá modificar sino por el voto por lo menos de las dos terceras partes del total de los miembros de la Asamblea»"*

Hoy día, es pacífico en doctrina hablar de la existencia de una materia reservada a los

---

<sup>114</sup> Actas de la Asamblea Nacional Constituyente de 1949. Tomo I. Antecedentes, Proyecto, Reglamentos Actas. Imprenta Nacional. San José. Costa Rica. 1951. p. 51.

"estatutos parlamentarios", por lo que su ámbito escapa de la esfera de la ley, y de cualquier otro procedimiento legislativo, tanto ordinario como especial; y ello obedece a una razón evidentemente práctica, cual es la posibilidad de facilitar su adaptación a la realidad parlamentaria mediante una reforma rápida y sencilla, lo cual denota la instrumentalidad del Reglamento de la Asamblea Legislativa –como la instrumento técnico del cual el proceso político se convierte en jurídico–, que exige que sea elástico y dinámico, cuya finalidad es absorber y racionalizar las tensiones y las demandas del proceso político que se genera en el Parlamento.

Esta condición queda evidenciada con el estudio de la evolución de nuestro Derecho Parlamentario, por cuanto:

*"[...] se ha podido establecer que, aunque sus normas fueron interpretadas para casos concretos, no siempre aparejaron modificaciones a sus códigos cuando las necesidades, las conveniencias y hasta las inconveniencias se encontraban «encasilladas» en una disposición reglamentaria. Esto dio oportunidad para que el Congreso acordara, sin muchos trámites, modificar la regla escrita y salvar el escollo. Estas modificaciones casuísticas nos explican la consolidación en el tiempo de esta normativa parlamentaria en el pasado."<sup>115/116</sup>*

Múltiples son las modificaciones estatutarias que ha tenido nuestro "Derecho Parlamentario" moderno, pero la mayor cantidad de éstas, casi siempre han operado sobre las mismas normas, lo cual permite diferenciar este Derecho de normas o reglas

---

<sup>115</sup> FERNÁNDEZ LÓPEZ, Max. Op. Cit. p. 94.

<sup>116</sup> A este respecto, el jurista nacional HERNÁNDEZ VALLE, Rubén señala en su obra HERNÁNDEZ VALLE, Rubén. Derecho Parlamentario Costarricense. Op. Cit. p. 63., que condiciona la reserva reglamentaria a una cuestión de respeto de las mayorías y minorías; con base en las siguientes consideraciones: "Por ello el principio de reserva reglamentaria está relacionado no sólo con los principios de autonomía del órgano legislativo, sino, además, con el de garantía de las minorías sobre los procedimientos parlamentarios, sobre los que debe existir un acuerdo básico entre todos los grupos políticos, aunque puedan discrepar del contenido material de las decisiones. Por consiguiente, si las materias de organización y funcionamiento del órgano legislativo pueden ser modificadas o derogadas por ley ordinaria, que sólo exige mayoría relativa, es claro que los grupos minoritarios quedarían ayunos de garantías procedimentales suficientes."

Sin embargo, discrepo de la consideración esgrimida por este autor, por cuanto ese posible "escollo" podría ser salvado, simplemente con una reforma constitucional a efecto de que permitiera esta regulación mediante ley calificada. Pareciera que la razón de excluir esta materia de la ley es precisamente la de evitar un trámite engorroso, y tardío, y que facilite su reforma –mejora– en el menor tiempo posible.

consolidadas que se han catalogado como verdaderas "*normas pétreas*"<sup>117</sup>, de las que, no menos importantes, son ajustables a las circunstancias.

No debe perderse la perspectiva de que la Asamblea Legislativa es el órgano colegiado deliberativo supremo en la organización estatal, al que, por mandato constitucional le han sido asignadas una serie de funciones o atribuciones esenciales –según se había anotado anteriormente–, entre las que destacan, la legislativa, de control y dirección política; motivo por el cual, su accionar está condicionado al respeto de los principios y valores constitucionales –según también se explicó con anterioridad en detalle–; de manera que el ejercicio de la atribución autonormativa debe ser reflejo del respeto de éstos. Así, cualquier resolución relativa al "*estatuto parlamentario*" se toma por un único medio posible: la votación, de manera que priva la voluntad de la mayoría.

Una característica especial del Reglamento interno de la Asamblea es su flexibilidad, de manera que puede ser derogado para casos concretos por otros actos y comportamientos que también constituyen fuentes normativas del Derecho Parlamentario.<sup>118</sup> Así, en la mayoría de los países, es una norma de origen consuetudinario (uso o costumbre parlamentaria), la que establece este principio (de la posible desaplicación a un caso concreto), por acuerdo de una determinada mayoría. De suerte, que el *principio de la derogabilidad singular del Reglamento parlamentario* se constituye en un elemento fundamental de la eficacia y eficiencia de la gestión parlamentaria, en tanto, de no permitirse, el órgano legislativo se vería entabado muchas veces, de manera innecesaria.

En nuestro ordenamiento, se recoge este principio en el artículo 208 del Reglamento, pero de manera inversa, es decir, que se prohíbe la derogabilidad singular únicamente en los supuestos en que la propia regulación lo permita, para lo cual se exige que se acuerde mediante una votación calificada (dos tercios de los miembros de la Asamblea Legislativa).

---

<sup>117</sup> Tratar de cambiar algunas de las normas fundamentales del Derecho Parlamentario resultaría verdaderamente un acto revolucionario; por ejemplo, la forma en que se adopta la propia reglamentación (por votación), o sustituir la forma oral por la escrita, pues significaría cercenarle a este Derecho una de las características fundamentales. FERNÁNDEZ LÓPEZ, Max. Op. Cit. p. 96.

<sup>118</sup> En los países anglosajones, estas derogaciones se realizan por medio de los poderes atribuidos al "*Speaker*" de la Cámara, a través de sus resoluciones, en la aplicación del Reglamento, introduce normas jurisprudenciales en el ordenamiento parlamentario, mediante la adición de nuevas disposiciones no contenidas en él, o la fijación del sentido de las normas reglamentarias que interpreta.

Esta norma dispone textualmente

***"Artículo 208. Inderogabilidad singular***

*Salvo en los casos en que el propio Reglamento lo establezca expresamente, no serán admisibles las mociones tendientes a su inaplicación a casos concretos."*

**C.– PROCEDIMIENTO PARA LA APROBACIÓN Y REFORMA DEL REGLAMENTO DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA.**

Es con fundamento en el párrafo primero del artículo 124 constitucional que esta atribución debe ser puesta en práctica, y que dispone:

*"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>119</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, sea no procede su sanción (veto);

---

<sup>119</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. RAMÍREZ ALTAMIRANO, Marina. Op. Cit. 263.

3.– el acuerdo se publica en el Diario Oficial, como requisito de eficacia<sup>120</sup>;

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<sup>121</sup>, 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 por el se evidencia el verdadero consenso del seno legislativo en las normas internas que sancionan; con lo cual, se cumplen a cabalidad principios constitucionales esenciales en el seno legislativo, tales como el respeto de la decisión de la voluntad de la mayoría –que en este caso es de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Legislativa–, y por consiguiente, el respeto de las minorías.

Este procedimiento se complementa con lo dispuesto en los artículos 205 y 207 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, los cuáles a su vez establecen las siguientes exigencias: que el proyecto se presente por escrito, firmado por el diputado o diputados que lo inicien, el cual será leído por la Secretaría, pudiendo ser conocido por una Comisión especial nombrada al efecto, y a su vez, remiten al procedimiento establecido en el artículo 124 constitucional.

Como se observa, 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 de se trata de normas de carácter procesal.<sup>122</sup>

Es importante resaltar que la competencia autonormativa de la Asamblea Legislativa se mantiene en ambos períodos de sesiones legislativas, esto es, tanto en las *ordinarias* (que comprenden los períodos del primero de mayo al 31 de julio), en que la iniciativa

---

<sup>120</sup> No obstante, por una cuestión de práctica legislativa, el Reglamento ha entrado en vigencia previamente a su publicación en el Diario Oficial.

<sup>121</sup> El Licenciado Edgar Hernández Valle, en su artículo ¿Tiene el Reglamento de la Asamblea Legislativa categoría superior a las leyes?, publicado en la Revista Iustitia, número 29, año 3, hace una lectura diferente del numeral constitucional, de manera que esgrime la tesis de que se requiere la votación calificada, únicamente para acordar la reforma del Reglamento, no así, para su adopción.

<sup>122</sup> Según lo consideró con anterioridad la Sala Constitucional, en la sentencia supra citada número 1999-08408.

legislativa la tienen los diputados; como en las *extraordinarias*, que se dan, únicamente cuando el Poder Ejecutivo las convoca (dentro de los períodos permitidos, sea, en el mes de agosto, y del primero de diciembre al 30 de abril), en las que consecuentemente, la iniciativa legislativa está reservada al Poder Ejecutivo.

## **CONCLUSIONES.**

A modo de conclusión, debemos comenzar por clarificar el concepto del producto del ejercicio de la potestad autonormativa de los órganos legislativos, en tanto no resulta adecuado limitarlo a los estatutos parlamentarios; sino que, como se explicó anteriormente, comprende diversas formas de regulación, así, en primer lugar, las normas escritas, y que constituyen propiamente los Reglamentos o Estatutos parlamentarios; en segundo lugar, la jurisprudencia parlamentaria, dictada por las Cámaras legislativas para clarificar el contenido de las normas escritas; y en tercer lugar, y no por ello menos importante, los usos y costumbres parlamentarias. De tal suerte, que resulta más adecuado y comprensivo del contenido de esta importante atribución de la Asamblea, hablar de la "**regulación parlamentaria**".

Por tal motivo es que es dable concluir que el ejercicio de la potestad autonormativa de la Asamblea Legislativa contribuye a la formación del Derecho Parlamentario, – caracterizado por ser un derecho de producción interna<sup>123</sup>–; al comprender una pluralidad de actos normativos de diversa forma (escrita, no escrita, y fácticos), que precisamente forman el conjunto de normas, instituciones, elementos materiales, subjetivos y formales que conforman esta rama del Derecho<sup>124</sup>; y teniéndose por tal, la rama del Derecho Constitucional que se ocupa del análisis y funcionamiento de los órganos legislativos. En todo caso, debe advertirse que existen otras fuentes del Derecho Parlamentario, externas al seno legislativo, como lo es la jurisprudencia constitucional, dictada con ocasión de las consultas de constitucionalidad en su doble modalidad (preceptiva y facultativa), reguladas en los artículos 95 a 101 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional.

Esta especial forma de configuración del Derecho Parlamentario deriva de la materia y ámbito jurídico–político que regula, sea, la actividad parlamentaria, conformada por una diversidad de funciones que por mandato constitucional le ha sido encomendado a la Asamblea Legislativa, y no en exclusiva de la legislativa, con lo cual, necesariamente se

---

<sup>123</sup> ALONSO DE ANTONIO, José Antonio, y ALONSO DE ANTONIO, Ángel Luis. Op. Cit. p. 23.

<sup>124</sup> En este sentido, consultar ALONSO DE ANTONIO, José Antonio, y ALONSO DE ANTONIO, Ángel Luis. Ídem. p. 21.

aplica a la función de dirección política, jurisdiccional, de control político, de integración, y por supuesto, la de constituyente derivado.

Es por ello, que, la normación parlamentaria se caracteriza por ser *autónoma*, en tanto la adopta con total independencia de cualquier otro Poder del Estado, salvo en lo relativo al posible control de constitucionalidad por la Sala Constitucional; *flexible y dinámica*, de manera que la misma es susceptible de modificación por los parlamentarios de conformidad con los procedimientos establecidos al efecto, y mediante votación calificada, según lo exige el inciso 22) del artículo 121 de la Constitución Política. Asimismo, esto hace que en cualquier momento, un uso o costumbre parlamentaria sea consagrado en el Estatuto parlamentario, de manera que se convierte en norma escrita. Inclusive, es en atención a estas características que, por una cuestión evidentemente práctica, los constituyentes adoptaron la normación escrita bajo una forma "reglamentaria"; sin que ello condicione su naturaleza jurídica como tal.

En este sentido, debe quedar en claro, que se trata más bien de un "*acto sui géneris*" de la Asamblea, que tiene evidente contenido normativo, en tanto define y regula los diversos procedimientos parlamentarios y la "*interno corporis*", esto es, la organización interna de la Asamblea. Al efecto, debe quedar en claro que el sustento de la normación parlamentaria –en el concepto amplio, anteriormente explicado–, deriva y se sustenta directamente de la Constitución Política, con lo cual, se le debe considerar como norma de desarrollo constitucional, y a tal efecto, se constituye en parámetro de constitucionalidad, tanto respecto de las leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa, en los términos previstos en el inciso c) del artículo 73 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, en tanto la omisión en trámites sustanciales en la tramitación de proyectos de ley, constituye una infracción constitucional; como de las demás actuaciones parlamentarias, ya no en la vía de constitucionalidad, sino a través del recurso de amparo, en tanto estas regulaciones condicionan la actuación de los diputados en la adopción de los acuerdos legislativos.

Asimismo, en atención a su contenido, como se había indicado, de carácter normativo, está sujeto al control de constitucionalidad, la cual no se limita a las normas escritas, sino a todo el producto del ejercicio de la potestad autonormativa, tales como la jurisprudencia o interpretación parlamentaria –lo que se ha dado en nuestro ordenamiento,

en los casos señalados anteriormente–, así como también, eventualmente respecto de los usos y costumbres parlamentarias, sin que al momento se halla formulado ninguna acción de inconstitucionalidad al respecto.

Es claro, que el contenido de estas regulaciones no puede ser ilimitado, en tanto, está subordinado a las normas y principios constitucionales, que derivan de la conformación de nuestro sistema de gobierno, sea en una Republica democrática, caracterizada por ser "**popular, representativa, participativa, alternativa y responsable**"<sup>125</sup>, y que resultan de acatamiento obligatorio.

A este respecto, debe también considerarse que el sustento de la potestad autonormativa deriva directamente de normas y principios constitucionales, en tanto está orientada en la funcionalidad que el Poder Legislativo presta al sistema político, y en tanto está dada precisamente en atención al respeto, conservación y defensa de la independencia política del Parlamento (principio de independencia y autonomía funcional de la Asamblea Legislativa, que se consagra en el artículo 9 de la Constitución Política); y en tanto constituye una manifestación del principio democrático (artículos primero, 9, 33, 50 y 105 de la Constitución Política), que propugna por un gobierno en el que las decisiones fundamentales del Estado se adoptan por acuerdo de la mayor representatividad de los diversos sectores de la población nacional, con lo cual, priva la voluntad de la mayoría, con el respeto de la minoría. Lo anterior, evidencia la conformación múltiple –bipartidista o pluripartidista– de la Asamblea Legislativa, elemento fundamental en nuestro Estado Social de Derecho.

Por último, es innegable considerar la importancia política de las regulaciones parlamentarias, la cual deriva, precisamente de la materia que regula, al sustentarse y desarrollar las normas de la Constitución Política en lo relativo a la ordenación de los procedimientos parlamentarios en ella contenidos, y que son expresión de las diversas atribuciones del Poder Legislativo; y por supuesto, lo relativo a la organización interna de

---

<sup>125</sup> A modo de ejemplo se citan los siguientes: principio de participación y representación, la adopción de las decisiones legislativas mediante mayoría calificada, el respeto de minorías, los que fomentan el debate, la publicidad de los procedimientos legislativos, la promoción del debate, la necesidad de procedimientos reposados a fin de analizar el fondo de los asuntos debatidos, la permanencia y continuidad legislativa, la igualdad de los diputados, atención al criterio versado, el principio de la recurrencia, la no regulación en beneficio propio, la primacía de la ordinariedad, la proporcionalidad de la representación, etc.

este Poder, precisamente con el objetivo de que pueda cumplir –de la mejor manera– los cometidos asignados constitucionalmente. Por tal motivo, se ha estimado que constituye uno de los elementos que puede, o contribuir al buen desempeño de la gestión legislativa, o por el contrario, contribuir a la crisis del órgano parlamentario, si en el tanto los procedimientos dispuestos resulten ineficientes y provoquen el letargo de la función legislativa.

## FUENTES

### *Bibliográficas*

ALONSO DE ANTONIO, José Antonio, y ALONSO DE ANTONIO, Ángel Luis  
Derecho Parlamentario.  
J. M. Bosch Editor. Barcelona. 2000.

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE  
Actas de la Asamblea Nacional Constituyente. Tomos I. y II.  
Imprenta Nacional. San José. Costa Rica. 1951.

CÓRDOBA ORTEGA, Jorge  
Reglamento de la Asamblea Legislativa. Con jurisprudencia de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.  
Investigaciones Jurídicas, S.A. 2001.

FALLAS VEGA, Elena y RAMÍREZ A. Marina  
Constitución Política de la República de Costa Rica. (anotada, concordada y con jurisprudencia constitucional). Tomos I. y II.  
Investigaciones Jurídicas, S.A. 1999.

HERNÁNDEZ VALLE, Rubén  
Constitución Política de Costa Rica Comentada y Anotada.  
Editorial Juricentro. San José. Costa Rica. 1998.

HERNÁNDEZ VALLE, Rubén  
Derecho Parlamentario Costarricense.  
Investigaciones Jurídicas, S.A. San José, Costa Rica. 2000.

MARAVALL, José Antonio  
Los reglamentos de las cámaras legislativas y el sistema de comisiones.  
Institutos de Estudios Políticos. Madrid. 1947.

RAMÍREZ ALTAMIRANO, Marina  
Manual de Procedimientos legislativos.  
Investigaciones Jurídicas, S.A. San José, Costa Rica. 1998.

SAGÜÉS, Pedro Néstor.  
Elementos de derecho constitucional. Tomo I.  
Editorial Astrea, de Alfredo y Ricardo Depalma. Buenos Aires. Argentina. 1993

SANTI, Romano  
Principios de Direito Constitucional Peral.

Tradução de Maria Helena Diniz  
Editora Revista Dos Tribunais. Sao Paulo. Brasil. 1977.

SOLÍS FALLAS, Alex  
El control parlamentario.  
Investigaciones Jurídicas, S.A. San José, Costa Rica. 1998.

TORRES DEL MORAL, Antonio  
Introducción al Derecho Constitucional.  
Servicio Publicaciones Facultad Derecho. Universidad Complutense. Madrid. España.  
1996.

ZAMORA CASTELLANOS, Fernando  
Principios de interpretación procesal legislativa costarricense.  
Editorial Juricentro. San José, Costa Rica. 1998.

### ***ARTÍCULOS VARIOS***

BLANCO HERRANZ, Francisco Javier  
Modernización de los Parlamentos: nuevas herramientas de gestión para su organización y funcionamiento.  
En: El Parlamento del siglo XXI. VIII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos. Asociación Española de Letrados Parlamentarios. Editorial Tecnos. Madrid. España. 2002.

CAÑAS, Alberto F.; CORRALES BOLAÑOS, José Miguel; MALAVASSI CALVO, Federico; VARGAS PAGÁN, Carlos  
Reformas al Reglamento de la Asamblea Legislativa.  
En: Revista Parlamentaria. Volumen 11, número 2, Agosto del 2003.

FERNÁNDEZ BRENES, Silvia Consuelo  
Proyecto de reforma constitucional en torno a las relaciones entre los Poderes. Comentario al estudio del proyecto de reforma constitucional para alcanzar mayor responsabilidad democrática, tramitado en expediente legislativo número 14.588.  
En: Democracia Digital. 2003. Semana del 3 al 9 de setiembre.

FERNÁNDEZ LÓPEZ, Max  
Evolución histórica de la normativa parlamentaria costarricense.  
En: Revista Parlamentaria. Volumen 10, número 1, Abril 2002.

HERNÁNDEZ VALLE, Edgar  
¿Tiene el reglamento de la Asamblea Legislativa categoría superior a las leyes?  
En: Revista Iustitia. Número 29, Año 3. 1990.

HERNÁNDEZ VALLE, Rubén  
El reglamento de la Asamblea como parámetro de constitucionalidad.  
En: Revista Parlamentaria. Número 2, 1993 (8–18).

PIZA ESCALANTE, Rodolfo.

Justicia Constitucional y Derecho de la Constitución.

En: Seminario sobre Justicia Constitucional. Tercer Aniversario de la Creación de la Sala Constitucional. La Jurisdicción Constitucional. Editorial Juricentro. San José. Costa Rica. 1993.

SOLÍS FALLAS, Alex

Comentario del artículo 121 inciso 22) de la Constitución Política.

En: Constitución Política comentada de Costa Rica. Mc.Graw–Hill. México, Santa Fé, Buenos Aires, Caracas, Guatemala, Lisboa, Madrid, Nueva York, San Juan, Santiago de Chile, Sao Paulo, Auckland, Londres, Milán, Nueva Delhi, San Francisco, St. Louis, Singapur, Sydney, Toronto. 2001.

### *Internet*

### *Legislación*

Constitución Política de 1949.

Reglamento de la Asamblea Legislativa

### *Sentencias de la Sala Constitucional*

980–91

0990–92

4085–93

6240–93

**2340–94**

5111–97

0678–98

8611–98

1311–99

4648–99

6470–99

8408–99

2000–3220

2000–3447

2000–10466

2001–6669

2002–6054

2003–2865

2003–3475

2003–3772

2004–6596

2004–6598