

Para ver aviso legal de clic en el siguiente Hipervínculo
(NECESITA CONEXIÓN A INTERNET)
<http://cijulenlinea.ucr.ac.cr/condicion.htm>

INFORME DE INVESTIGACIÓN CIJUL

TEMA: TECNICA LEGISLATIVA EN LA FORMACIÓN DE LEYES.

RESUMEN: El presente informe de investigación analiza desde el punto de vista doctrinario y jurisprudencial, el papel de la Asamblea Legislativa en la redacción de leyes como su función esencial, se abarcan temas relacionados al acto legislativo, la labor de las comisiones y se analiza de forma general la presentación de los proyectos de ley y su trámite a seguir.

Índice de contenido

1DOCTRINA.....	2
a)El Acto Legislativo y la ley.....	2
b)Definición del acto legislativo.....	3
c)La Función Legislativa de la Asamblea.....	3
d)La Función de las Comisiones en la formación de leyes.....	5
e)Formación de las leyes.....	7
f)Los proyectos de Ley.....	10
Diversos nombres que se les dan.....	10
Preparación de los proyectos de ley.....	10
Requisitos formales.....	11
g)Características particulares de algunos tipos de proyecto de ley.....	13
1. Estructura del proyecto de ley modificativa,.....	13
2. Estructura del proyecto de ley derogatoria.....	15
h)La investigación legislativa dentro de la asesoría parlamentaria.....	15
A: Áreas propicias para la investigación en el Parlamento. . .	15
b) Informes sobre proyectos en trámite y sus enmiendas.	17
c) Consultas y estudios especiales.....	18
i)Presentación del proyecto en la Asamblea Legislativa.....	18
Informe a los diputados sobre los proyectos presentados	19
Numeración y anotación de proyectos	19
Publicación de documentos con el proyecto	19
Autos de presentación	19
Estudio de Servicios Técnicos	20
Caducidad de los asuntos	20
j)Técnica Jurídica en la redacción de leyes.....	20
Estructura Lógica.....	20

k)La utilización del lenguaje jurídico en la redacción de las leyes.....	22
l)Otros aspectos relacionados con la formación de leyes.....	24
La delegación Legislativa.....	25
2JURISPRUDENCIA.....	26
a)Consulta sobre el procedimiento especial establecido en el artículo 208 bis. Del reglamento de la Asamblea Legislativa..	26

1 DOCTRINA

a) *El Acto Legislativo y la ley*

[MEEHAN]¹

"¿Corresponde asimilar los conceptos de acto legislativo y ley en sentido jurídico?, es decir, ¿serían sinónimas las expresiones "acto legislativo" y "ley jurídica"? Consideramos que sí. Sin embargo, corresponde tener presente, en primer lugar, que la voz "ley", como nombre análogo que es, se predica conceptualmente de muchos en el mismo sentido y a la vez a esta pluralidad se refiere en sentido diverso. Así, se habla de leyes divinas, naturales, sociológicas, económicas, políticas, morales, jurídicas, etc., con una significación indudablemente distinta pero a la vez haciendo referencia, en todos los casos, a una "expresión de las relaciones existentes entre hechos o grupos de hechos". En segundo lugar, aun desde el punto de vista jurídico, debe advertirse que el término "ley" se utiliza con distinta significación. Torr , por ejemplo, nos dice que la palabra "ley" es empleada en tres sentidos principales: a) restringido o técnico: normas jurídicas emanadas del Poder Legislativo con el carácter de leyes (ley en sentido formal); b) amplio: toda norma jurídica instituida deliberada y concientemente, por órganos que tengan potestad legislativa (se incluyen la Constitución, los decretos del Poder Ejecutivo, las ordenanzas municipales, los edictos policiales, ciertas resoluciones del Poder Judicial, etc.); c) amplísimo: toda norma jurídica establecida en forma deliberada y conciente (se agrega al segundo sentido, la jurisprudencia en sentido amplio). Expresa este autor, por otra parte, que algunos tratadistas incluso llegan

a emplear el vocablo "ley" como sinónimo de norma jurídica, comprendiendo entonces en tal denominación también a las normas "consuetudinarias"."

b) Definición del acto legislativo.

[MEEHAN]²

"De lo expuesto precedentemente, llegamos a la conclusión de que acto legislativo es la declaración unilateral de voluntad estatal expresa y exteriorizada por escrito, que dispone la creación, modificación o extinción de normas jurídicas, abstractamente generales. El acto legislativo, consecuentemente, importa: a) la declaración: es decir, una expresión intelectual:

- b) unilateral: pues emana de un solo sujeto.
- c) de voluntad: y no meramente de conocimiento u opinión,
- d) estatal: dado que sólo las personas estatales. mediante sus órganos, pueden emitir actos legislativos,
- e) expresa: no podrá ser tácitamente efectuada ni presumirse en caso de "silencio";
- f) exteriorizada por escrito: su instrumentación deberá cumplimentar tal requisito formal;
- g) que dispone: o sea, establece libremente;
- h) la creación, modificación o extinción: son los únicos efectos que puede producir, alternativa o con juntamente;
- i) de normas jurídicas abstractamente generales se trata del contenido jurídico específico, que caracteriza a los actos legislativos."

c) La Función Legislativa de la Asamblea.

[HERNÁNDEZ VALLE]³

"Esta función es de carácter estrictamente normativo, pues consiste en la aprobación de disposiciones jurídicas con eficacia erga omnes, las cuales sólo se encuentran subordinadas a la Constitución y a los tratados internacionales.

Por medio de la función legislativa el Parlamento produce normas jurídicas escritas que, innovando el ordenamiento con eficacia erga omnes, dan una actuación o desarrollo a disposiciones constitucionales (MANZELLA).

Sin embargo, debemos considerar que la función legislativa no se agota exclusivamente en el desarrollo y actuación de la Constitución, pues el ordenamiento ha reservado una esfera de discrecionalidad autónoma al Parlamento independientemente de su función ejecutora de las normas, principios y valores constitucionales.

Por otra parte, el ejercicio de la función legislativa no es ilimitado, pues no se trata del ejercicio de un poder soberano incondicionado e irrecurrible (CERVATI).

Ya el mismo Rousseau había dicho, con gran lucidez, que "Con el pacto social le hemos dado vida al cuerpo político, se trata ahora de darle el movimiento y la voluntad con la legislación".

De donde se concluye que la función legislativa, lejos de ser una competencia ilimitada, por su necesidad y originariedad, es más bien una función primaria, aunque no ilimitada, superior, pero no suprema, condicionante, pero no condicionada, entre el prisma de las funciones estatales y aún entre todas las atribuidas al Parlamento (MODUGNO).

No obstante, es al Parlamento al que corresponde valorar, en última instancia, el mérito del contenido de la legislación, lo que implica que se trata del ejercicio de una función altamente discrecional, cuyos límites fundamentales, en cuanto al fondo, se encuentran en las normas, principios y valores constitucionales. Desde el punto de vista procesal, su ejercicio encuentra también un límite infranqueable en las normas reglamentarias que regulan el procedimiento de formación de la ley (ELIA).

La Asamblea Legislativa es la encargada de dictar las leyes, modificarlas, derogarlas y darles interpretación auténtica, de conformidad con lo estipulado en el artículo 121 inciso 1 de la Constitución. Sólo en materia electoral carece de la potestad de interpretar auténticamente esa legislación, lo cual es privativo del TSE, como veremos luego."

d) La Función de las Comisiones en la formación de leyes

[ALVARADO VILLALOBOS]⁴

"Según el Reglamento, estas comisiones estarán formadas por tres o cinco diputados. Establece el Reglamento también la posibilidad, solo en comisiones especiales, de que fueren conformadas por personas que no sean diputados. En el artículo catorce se establece "Cuando fuere necesario por la índole de las funciones que se le encomiendan, además de los diputados, podrán formar parte de ellas -en carácter de asesores- otras personas que no sean legisladores, los cuales tendrán voz, pero no voto; en este caso se denominarán comisiones especiales mixtas".

El artículo dieciocho del citado reglamento nos dice: "Las comisiones por parte de sus presidentes podrán solicitar toda clase de informes a las Instituciones del Estado y particulares. Dichas solicitudes, deben ser atendidas por las instituciones y funcionarios requeridos con prioridad sobre cualquier otra ...igualmente para solicitar la presencia de técnicos, expertos, particulares o interesados en cualquier proyecto".

Asimismo se establece que tiene treinta días hábiles para rendir el informe una vez recibido el proyecto.

En las diversas comisiones, los proyectos de ley se discuten en forma general, se escucha como hemos visto, el criterio de personas e instituciones interesadas en el mismo y se le introducen las enmiendas y reformas que estimen convenientes.

Si la mayoría de los integrantes de la comisión está de acuerdo con el proyecto de ley, se emite un criterio afirmativo sobre dicho proyecto, y se recomienda su aprobación al Plenario de la Asamblea; en caso contrario se vota negativamente y, por lo tanto, no se recomienda su aprobación definitiva al Plenario.

En la comisión pueden darse dos tipos de dictámenes: uno de mayoría, en caso en que la mayor parte de los diputados de la comisión estén de acuerdo en el proyecto de ley, otro de minoría

que va firmado por los diputados que no estén de acuerdo con el proyecto. Ambos dictámenes son enviados al Plenario.

Antes de que el proyecto pase a consideración del plenario de la Cámara, debe ser publicado en la Gaceta, que es el Diario Oficial.

Es importante hacer mención que el Reglamento establece que los debates que se efectúen en las distintas comisiones, son públicas.

Hemos establecido ya que las distintas comisiones deben dar su voto respecto de los proyectos que les sean asignados, y luego pasan a discusión al plenario.

Una vez en el Plenario, estos se incluyen en el orden del día, en el sitio que les corresponda, en riguroso orden de presentación del dictamen. Los proyectos deben esperar su turno, salvo que la Asamblea les dé trámite preferencia!.

Las mociones que estén destinadas a modificar un proyecto en cuanto a la forma caben en cualquier debate. Las modificaciones de fondo; deben ser presentadas durante las primeras seis sesiones de discusión en primer debate. Pero si en una comisión es rechazada una moción de fondo, presentada a tiempo, el diputado proponente tiene derecho de presentarla a la Asamblea en el primer debate. En estos casos la Asamblea puede convertirse en Comisión General.

El trámite de primer debate de todo proyecto, puede iniciarse con una explicación de carácter general, que la hará un miembro de la comisión dictaminadora de mayoría, la que no durará más de quince minutos. También se le da oportunidad, por un tiempo de diez minutos, para que cualquier diputado refute el dictamen presentado.

Una vez aprobado un proyecto de ley en primer debate, entrará como base de discusión para el segundo debate. El día para el segundo debate la fijará el Presidente de la Asamblea.

El segundo debate es de tipo general para discutir únicamente cuestiones de forma. Para esta discusión la Secretaria de la Asamblea, deberá entregar una hora antes una copia a cada diputado del proyecto a discutir.

El tercer y último, debate es una discusión general sobre las ventajas y desventajas del proyecto. Si es aprobado, se envía a la Comisión de Redacción y Asuntos Interparlamentarios, para que éste revise y apruebe su redacción definitiva. La Comisión deberá devolver el proyecto ya redactado, a más tardar 24 horas después de haberlo recibido de la Secretaría; es revisado por los diputados secretarios del Directorio y finalmente el proyecto de ley se envía al Poder ejecutivo para su sanción, y promulgación así como su publicación en el diario oficial. (Procedimiento éste

que fue explicado al inicio de esta sección, con base en lo establecido por la Constitución Política).

Hemos expuesto el procedimiento vigente en nuestro país para la promulgación y producción de leyes; nos toca ahora analizar cual es su aplicación en la práctica legislativa, a efecto de determinar si se sigue al pie de la letra, o si se varan, amplían, o minimizan algunos de sus postulados. Asimismo, nos proponemos establecer las virtudes y defectos del mismo para con ello, si es del caso, sugerir ciertos cambios con el fin de que se adecúen mejor a las exigencias reales de nuestra sociedad. No obstante, nuestro objetivo primordial se centra en poder determinar si el procedimiento al que nos hemos referido, es idóneo para la promulgación y formación de códigos, si existe una metodología previamente establecida que se utilice en la creación del proyecto que será debatido: o si en su defecto, esto se deja al arbitrio de quien tiene la tarea de elaborarlo; así como también ver si a la hora de elaborar dicho proyecto se atiende a las exigencias y necesidad sociales, económicas, jurídicas y políticas imperantes en el país en un momento o época determinada, dependiendo claro está de las características propias de la materia a regular."

e) Formación de las leyes

[VARGAS BONILLA]⁵

"Según el art. 123 de la Constitución, la iniciativa en la formación de las leyes, durante las sesiones ordinarias, comprende a cualquiera de los miembros de la Asamblea Legislativa, y del Poder Ejecutivo, por medio de los Ministros de Gobierno. Observen que de acuerdo con el texto enunciado, el Presidente de la República no puede por sí mismo ejercer la iniciativa en la formación de las leyes; únicamente puede hacerlo a través de los Ministros. Por otra parte, se sobreentiende que cualquier ciudadano puede intervenir proponiendo proyectos de ley a la Asamblea, pero el Reglamento de ésta determina que en este caso debe ser acogido dicho proyecto por un diputado, quien lo patrocinará para que se le admita.

En cuanto a los trámites que debe cumplir un proyecto para convertirse en ley, existen dos clases: los reglamentarios y los propiamente constitucionales. Los primeros están

desenvueltos en el Reglamento de la Asamblea, y los segundos los establece el art. 124 de la Constitución. Y cabe advertir anticipadamente que únicamente pueden dispensarse los trámites reglamentarios, ya que los constitucionales en ninguna situación puede dejarse sin cumplir.

El reglamento de la Asamblea establece que ésta se organizará en Comisiones, a fin de facilitar el estudio de los negocios sometidos al conocimiento de aquélla (art. 15 Reglamento). Estas Comisiones se integrarán con tres diputados cada una, excluyendo al Presidente y a los dos Secretarios de la Asamblea, de tal manera que por todas son catorce comisiones,

Su denominación debe responder aproximadamente a la división por materias o ramas administrativas, así como a otros elementos, y ellas se integrarán con los diputados que tengan los conocimientos próximos o la especialización por materias. Claro es que esa integración no es estricta, es decir que esa división y su denominación responden a un criterio más o menos lógico; p.ej. , en nuestra Asamblea Legislativa las comisiones actualmente nombradas son las de "Constitución, y legislación", "relaciones exteriores, justicia, gracia y culto", "presupuesto", "educación pública", "gobernación", "trabajo y previsión social", "obras públicas y caminos", "economía y hacienda", "agricultura y colonias", "comercio e industrias", "salubridad pública y protección social", "aviación y marina", "impuestos y empréstitos municipales" y "renuncias, incompatibilidades y reglamento interno". En estas materias se puede decir que queda abarcada toda posibilidad de iniciativa en proyectos de ley, correspondiendo al Directorio distribuir tales proyectos en las respectivas comisiones.

Un proyecto, para que llegue a convertirse en ley debe pasar por toda la tramitación establecida tanto en el reglamento interno de la Asamblea como en la Constitución, pero de una vez cabe anticipar que hay casos en que la urgencia que los justifique, pueden dispensarse los trámites reglamentarios pero nunca los constitucionales. La dispensa de los trámites no abarca más que los reglamentarios, los constitucionales, La dispensa de los trámites no abarca más que los reglamentarios,, los constitucionales en ningún caso se podrían dispensar porque estos son constitutivos del acto regla y revisten una enorme importancia, a saber; los 3 debates, la sanción por el Poder Ejecutivo y la publicación, de modo que si mañana pudiera la Asamblea dispensar nada menos que los debates, pues se llegaría a una situación peligrosísima que originaría todo un proceso descomposición política, de arbitrariedades y abusos del Poder Legislativo.

En cambio, los trámites reglamentarios si pueden dispensarse porque aunque tienen importancia para que la ley vaya siendo bien meditada, en realidad su dispensa no impide que el asunto se discuta suficientemente, que para eso son los debates.

Una vez creadas las comisiones, lo cual corresponde al Presidente, todo proyecto de ley que llegue al conocimiento de la Asamblea, ya sea por iniciativa de los Ministros o de los particulares con el patrocinio de los diputados, o de estos directamente, el Directorio lo primero que hace es leer el proyecto de ley ante la Asamblea y de inmediato el mismo Directorio lo pasa o entrega a una comisión de estudio, de acuerdo con la materia a que corresponde el proyecto. La comisión está obligada a rendir dictamen sobre ese proyecto, pero lógicamente pueden sobrevenir varias situaciones lo corriente podría entenderse que la comisión, los 3 diputados, se ponga de acuerdo y se haga un solo dictamen, pero corrientemente no es así porque pueden darse también 2 dictámenes, uno de mayoría y otro de minoría, y aun pueden darse hasta 3 dictámenes, cada diputado suscribir uno. Otra situación que se puede dar es en cuanto al sentido de cada dictamen, p. ej., puede haber uno negativo y uno afirmativo; pueden venir el dictamen de mayoría en sentido favorable y el dictamen de minoría en sentido desfavorable al proyecto o lo contrario. De todos modos, lo importante es el orden en que debe discutir la Asamblea los dictámenes.

El art. 19 del Reglamento dice: "las comisiones presentarán un sólo dictamen cuando la opinión de todos sus miembros fuera uniforme. Si alguno de ellos discordare extenderá el suyo por separado. En este caso se discutirá en primer lugar el dictamen de mayoría y solamente cuando éste fuera desechado se someterá a discusión el de minoría; pero siempre será previamente leído este último. Si ambos fueran desechados o estuvieren en desacuerdo todos los miembros de la Comisión, la Asamblea designará dos diputados más para que, agregados a la misma comisión, emitan nuevo dictamen. Si éste fuere desfavorable al proyecto y resultare aprobado no podrá tratarse del mismo asunto hasta la legislación siguiente; si, por el contrario, el dictamen fuere afirmativo y se improbare se seguirá el trámite dispuesto en el art. 26". Dicho trámite lo expresa el art. 26 en los términos siguientes: "cuando un dictamen fuere desechado, se pasará al asunto a que se refiere, a estudio de otra de las comisiones ordinarias que el Presidente designe, y si el dictamen de ésta corriere igual suerte, decidirá la Asamblea si es el dictamen o es el asunto que lo ha motivado el que se desecha; en primer caso pasará a una tercera comisión; en el segundo, si fuere desechado el tercer dictamen se dará por terminado el asunto el cual no

podrá volverse a proponer durante la misma legislatura".

f) Los proyectos de Ley

[RAMÍREZ ALTAMIRANO]⁶

Diversos nombres que se les dan

"1- Para facilitar el trámite de los proyectos de ley, suele dárseles en el medio parlamentario distintos nombres, según la etapa en que se encuentren en el proceso legislativo. Es así como el documento presentado a la Secretaría del Directorio o a la Dirección Ejecutiva, recibe el nombre de proyecto. Se le llama dictamen una vez que la respectiva comisión se ha pronunciado sobre él, aunque posteriormente, estando en el trámite de Plenario, se le seguirá llamando proyecto de ley o de acuerdo, según el caso. De ser aprobado en segundo (o tercer) debate y mientras no haya sido resuelto por el Poder Ejecutivo, se le llama decreto legislativo, aunque se trata siempre de un proyecto. Si fuera rechazado en el trámite del Plenario, corresponderá archivarlo como proyecto. De no ser sancionado por el Poder Ejecutivo, y consecuentemente devuelto a la Asamblea Legislativa con las observaciones del caso, se llamará veto.

Preparación de los proyectos de ley

1- Generalmente, los proyectos de ley son elaborados por los propios interesados, sean particulares, instituciones públicas o privadas, o el Poder Ejecutivo. Las iniciativas de los diputados suelen redactarlas personalmente, o bien por medio de los Departamentos de Servicios Parlamentarios o de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa. En todos estos casos se trata más bien de anteproyectos de ley, que una vez presentados a la Asamblea por quien tenga derecho de iniciativa, en las Oficinas y con los requisitos que señala el Reglamento, pasan a denominarse

propiamente proyectos de ley.

2- Los anteproyectos de iniciativa de los diputados pueden presentarse, inicialmente, en el Departamento de Servicios Parlamentarios, para que se efectúe el primer levantado de texto, según las técnicas y requisitos reglamentarios. De requerirlo el diputado, es objeto también de corrección filológica, en procura de mejorar su estructura formal, corrección idiomática y su estilo. En estos casos, ese Departamento, una vez efectuada la revisión, devolverá el proyecto al diputado para su presentación a la Secretaría del Directorio o a la Dirección Ejecutiva.

Requisitos formales

1- De conformidad con el Reglamento, todo proyecto de ley debe presentarse por escrito, adoble espacio, acompañado de dieciséis copias y firmado por el diputado o los diputados que lo inicien o lo acojan. Cuando el proyecto sea de iniciativa del Poder Ejecutivo debe ser firmado por el Presidente y el respectivo Ministro de Gobierno, pues a pesar de que el Reglamento solo exige en este último caso, la firma del Ministro, en la práctica, y en aplicación de lo que dispone la Constitución Política, es preciso que el proyecto lleve también la firma del Presidente de la República.

2- Debe también acompañar el proyecto una exposición de motivos, requisito éste que no está contemplado en el Reglamento pero que la costumbre hace prácticamente obligatorio.

3- La exposición de motivos es la parte preliminar del proyecto, donde se razonan en forma doctrinal y técnica los fundamentos del texto legal que se promulga y la necesidad de la innovación o de la reforma. Tiene la finalidad permitir a los legisladores conocer de la manera más breve pero exacta posible, los propósitos que mueven a la presentación del proyecto, qué situaciones regula, con qué objeto, qué efectos se supone que tendrá, etc.

4- Aunque el Reglamento no exige que el proyecto de ley tenga un articulado, lo propio es que el texto propuesto cumpla con la

forma que la costumbre ha impuesto. Según la práctica parlamentaria costarricense, todo proyecto de ley debe constar de dos partes claramente diferenciadas: la expositiva (exposición de motivos) y la dispositiva (articulado). Esta última corrientemente está precedida del título, luego de la fórmula de rigor: "LA ASAMBLEA LEGISLATIVA...DECRETA)". No obstante, el título también corresponde al proyecto como tal, por eso es importante que se formule adecuadamente desde el inicio.

5- La técnica legislativa hace una clara diferencia entre legislación nueva y legislación modificativa. La que puede dividirse también en diferentes modalidades de reforma. Según esto pueden diferenciarse los siguientes proyectos: proyectos de legislación nueva y proyectos de legislación modificativa. Estos, a su vez, pueden ser: proyectos modificativos que proponen una nueva redacción a toda la ley y proyectos modificativos de partes de leyes. Puede proponerse también una reforma simultánea a varias leyes, proyectos de derogatoria, de interpretación auténtica y proyectos de reforma constitucional. Cada uno de estos proyectos debe cumplir con requisitos formales especiales, además de los comunes y fundamentales que señala el Reglamento para la presentación de todo proyecto de ley.

6- Cuando un proyecto de ley contempla, además de la promulgación de una nueva ley, reformas a otros cuerpos normativos, la técnica legislativa utilizada reiteradamente, se ha inclinado por agrupar en un solo artículo el texto completo de la nueva ley, y en artículos posteriores consignar las reformas a otras leyes.

7- El Reglamento, de modo expreso, dispone que cuando se tramita una ley en que se aprueba, deroga o reforma otra ley, al citarse ésta debe expresarse con claridad la materia de que trata, citando su nombre, si lo tuviera. La Comisión de Redacción debe velar porque este requisito se cumpla y encargarse de hacerlo cuando se haya omitido."

g) Características particulares de algunos tipos de proyecto de ley.

[SOLANO ROJAS]⁷

"La estructura básica del proyecto de ley, deberá ser utilizada por quien elabora un proyecto de ley atendiendo a sus necesidades, lo que implica que en muchos casos deberá ajustarse al tipo de ley que se prepara y a sus dimensiones. En vista de lo anterior, a partir de esta estructura podemos diferenciar también algunas características con la que debe contar cada proyecto, dependiendo de la clase de ley a que se encuentre referido.

1. Estructura del proyecto de ley modificativa,

a) título.

En cuanto a su título, debe tenerse presente que la forma de titular este tipo de proyecto, se encuentra estrechamente relacionada con la naturaleza de la ley pretende crear.

A partir de esta consideración, son elementos que debe contener el título de un proyecto de ley modificativa los siguientes:

a. por ser proyectos que buscan la modificación de una ley, su título debe contener alguna expresión que permita determinar esa finalidad, la palabra "reforma" es la que en nuestro medio más se utiliza.

b. debe describir la ley que se pretende reformar, al respecto, se hace necesario incluir en el título, en este orden, los artículos que se reforman (siempre que no se trate de una reforma total), el nombre de la ley, su número y fecha.

c. es conveniente adicionar además en el título del proyecto modificativo, y de manera resumida, la finalidad de la ley que se pretende crear.

Finalmente, la doctrina española aconseja que las leyes modificatorias que por su contenido puedan agolparse en un tema común, reciban un nombre parcialmente semejante, esto con el fin de que entre ellas exista uniformidad. Asimismo, plantea la necesidad de que tratándose de series de leyes, se incluya como parte del título una referencia al número que ocupa dicha ley en la serie. Al respecto, en nuestro país no se ha adoptado esta práctica, sin embargo, creemos importante considerar su

aplicación, pues esto facilitaría mucho la identificación de las leyes modificativas, especialmente cuando la ley modificada haya sufrido varias reformas.

En cuanto a su articulado, el proyecto de ley modificatoria debemos decir que la doctrina reconoce en ellas dos tipos de artículos: los modificativos y los modificados.

El artículo modificativo, es el que indica qué disposiciones de una ley se modifican y como se lleva a cabo esa modificación, la cual puede hacerse introduciendo una variante o bien derogando un artículo de otra ley.

Este artículo se numera de la misma forma que se explicó para los artículos del proyecto de ley en general.

En cuanto a su contenido, éste será cualquier frase enunciativa o explicativa que indique en forma precisa el efecto de la ley modificatoria.

Las frases del artículo modificatorio deberán ser relativamente cortas y es recomendable que contengan los siguientes elementos:

"Artículo (número).- Refórmase (modifícase) el artículo (número) de la Ley (indicando el nombre, número y fecha de publicación) para que diga (cuyo texto dirá):"

En estos artículos el modo verbal que debe usarse es el indicativo, mediante el cual se enuncia la reforma o modificación como algo sucedido.

En cuanto al artículo modificado, su contenido es precisamente el texto en que consiste la modificación, pues en él se incluyen los cambios, las sustituciones, modificaciones que se introducen en la ley.

La técnica legislativa recomienda que para su redacción, independientemente de que la modificación que se propone sea mínima, se reproduzca siempre el texto completo del párrafo que resurte afectado. Debe tenerse presente que las modificaciones de otras leyes contenidas en artículos reformativos no deben ser implícitas, sino expresas.

La forma de plantear el texto modificado es la siguiente:

-ira en párrafos distintos, sangrado y entrecomillado, separado del texto modificativo,

-debe indicarse las palabras que se cambian mediante el uso de subrayados.

2. Estructura del proyecto de ley derogatoria.

Estos proyectos y las disposiciones en ellos contenidos deberán ser claros y terminantes. No deberán incluir otro mandato que no sea el de la pérdida de validez de la norma que se deroga.

Tampoco deben utilizarse en su redacción disposiciones genéricas, que hagan indeterminado el objeto de la derogatoria.

Así, "ya sea que la derogatoria se incluya en un artículo de otra ley o en una ley expresamente dispuesta para ese fin, la norma deberá ser completa y exacta, es decir, que debe mencionar directamente el párrafo, artículo o ley que se deroga, incluida la materia de que se trata o el nombre y el número y fecha de aquella".

Lo expresado hace incorrecto el uso de fórmulas como "deróguese toda disposición que se oponga..." por ser genéricas."

h) La investigación legislativa dentro de la asesoría parlamentaria

[RAMÍREZ ALTAMIRANO]⁸

A: Áreas propicias para la investigación en el Parlamento

Dentro de las distintas funciones que cumple el Parlamento, la elaboración de la ley es el proceso decisorio que requiere mayor apoyo profesional, en especial por la diversidad de temas que son objeto de regulación y la influencia cada vez mayor de las especialidades científicas en la determinación de las reglas aplicables a distintos negocios jurídicos o actividades sociales de interés para el legislador. Los efectos de la inserción de nuevas normas en el ordenamiento jurídico, cada vez más extenso y complejo, plantea a su vez, problemas jurídicos importantes que ameritan estudio serio. La investigación, el estudio y el análisis de los asuntos examinados en el ejercicio de la función de control, asume también importancia, aunque en este caso la investigación tiene matices diferentes.

Comentaremos brevemente las distintas áreas del quehacer

parlamentario que son campos propicios para la investigación.

a) Elaboración de proyectos de ley

La promulgación de una nueva ley no es un asunto puramente jurídico. La ley es la respuesta jurídica a una demanda o necesidad social planteada ante el Parlamento. Portante, tiene un sustrato heterogéneo donde confluyen situaciones e intereses muy diversos: realidades no deseadas, deseos de cambio, imperativos que vienen del exterior, situaciones afectadas por fenómenos de la naturaleza, formas novedosas de organización social o actividad comercial, avances tecnológicos y científicos que requieren normas de aplicación, intereses de clases en conflicto, etc.

Para dar una respuesta correcta a esas demandas de solución, el legislador debe conocer todas esas variables que pueden estar influyendo en el asunto sometido a su conocimiento a fin de no legislar en el vacío, con peligro de crear leyes ineficaces o, peor aún, perjudiciales para el interés social.

Esa respuesta correcta comienza a formularse con la preparación del proyecto de ley que se pondrá a discusión de la Asamblea. Su redacción debe ser el paso final después de una investigación, lo más completa posible, sobre el tema a tratar, a fin de que las propuestas sean apropiadas para la solución del problema que se trata de resolver.

Algunos de las interrogantes que el proponente debe plantearse al momento de elaborar un proyecto de ley son:

- Necesidad de la creación de la ley. ¿Es realmente necesaria? ¿Cuál es el objetivo por alcanzar? ¿Cuál es la actual situación jurídica o de hecho? ¿Qué pasaría si no se emite esta ley?

¿Existen alternativas? ¿Cuáles son las causas del problema que se Pretende resolver? ¿Hay otros instrumentos jurídicos que pueden utilizarse menos costosos para el Estado o para los ciudadanos?

¿Qué repercusiones tendrá la ley sobre las normas existentes y los programas previstos? ¿Cuáles podrían ser sus efectos secundarios? ¿Tendrá eficacia? ¿Qué cantidad de personas se verá afectada por la ley?

¿Es este el momento oportuno para promulgar la ley?

¿Se aproxima la regulación propuesta al sentir de los ciudadanos y es comprensible?

¿Es razonable la relación costos/beneficios de la ley?1

Las respuestas a estas preguntas pueden obtenerse por medio de una correcta investigación, cuyos elementos y fases principales estudiaremos más adelante.

b) Informes sobre proyectos en trámite y sus enmiendas

Cuando el proceso de investigación sobre antecedentes y alcances del asunto planteado en el proyecto de ley no se hizo previamente, debe hacerse entonces al iniciarse el trámite legislativo de conocimiento. Usualmente existen en todos los Parlamentos departamentos especializados en brindar asesoría técnica -mayormente jurídica, pero no exclusivamente- para el estudio de los proyectos de ley en ese momento.

Si el proyecto viene precedido y acompañado de un estudio, la revisión técnica inicial en el Parlamento se reduce más que todo a verificar el cumplimiento de los requisitos formales establecidos y a completar los aspectos en que el estudio fuere omiso. Los informes sobre proyectos en trámite, en este caso, tienen más el carácter de estudios jurídicos o interdisciplinarios que de investigación propiamente dicha, pero en todo caso requieren la aplicación de instrumentos técnicos precisos, como sería la técnica apropiada para la redacción de estos informes. En esta técnica destacan algunas reglas básicas:

- la consideración del usuario o lector a quien va dirigido (diputados, asesores);
- la capacidad de resumen, dado el poco tiempo con que cuentan los destinatarios del estudio (en el volumen del trabajo parlamentario) para conocerlo y comprenderlo; en aras de la brevedad requerida puede utilizarse lo que se denomina "Resumen Ejecutivo", sin perjuicio de un análisis más extenso en el cuerpo del informe; la claridad y precisión en el lenguaje, que debe ser exacto cuando es técnico o propio de una determinada disciplina; la objetividad del análisis (que excluye juicios valorativos); y dominio de la disciplina profesional que abarca el estudio.

Como resultado del debate, de la negociación y del consenso político, en el proceso legislativo los proyectos suelen ser objeto de numerosos cambios o modificaciones que recogen sugerencias de expertos, propuestas de los legisladores, etc. y que se tramitan en el curso del procedimiento por medio de las llamadas "enmiendas" o "mociones". La comprensión cabal del contenido de las enmiendas requiere también, en muchos casos, de un esfuerzo adicional por parte de los legisladores, en el cual el apoyo de los asesores técnicos, por medio de sus estudios e investigaciones, es fundamental.

c) Consultas y estudios especiales

Al margen de un proyecto de ley determinado, es usual que el legislador formule consultas o solicite estudios especiales sobre determinadas materias o temas, en las que tiene especial interés personal, o bien sobre las que hay vigente un amplio debate nacional. Las consultas y estudios de este tipo constituyen una de las áreas de mayor posibilidad para la elaboración de investigaciones amplias, rigurosas y exhaustivas, sobre temas muy variados. Suele ser una labor importante entre las que cumplen los Departamentos de Asesoría Parlamentaria. Muchas veces dan origen a publicaciones voluminosas contentivas de trabajos serios, útiles no solo en el ámbito legislativo sino también académico y nacional, como ocurre en las Corte Españolas y en el Congreso de los Estados Unidos."

i) Presentación del proyecto en la Asamblea Legislativa.

[ASAMBLEA LEGISLATIVA]⁹

"Todo proyecto de ley deberá presentarse por escrito, a doble espacio, ante 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.

Informe a los diputados sobre los proyectos presentados

El Presidente de la Asamblea informará a los diputados, por escrito o por cualquier otro medio idóneo, sobre los proyectos de ley que hayan sido presentados, indicando su naturaleza y la

comisión a la que corresponde su conocimiento.

Cuando el Presidente lo juzgue pertinente, se distribuirán, además, copias literales de los proyectos presentados. De la misma forma, dará cuenta de las mociones presentas.

Numeración y anotación de proyectos

Los proyectos, antes de ser enviados a comisión, pasarán al Departamento de Archivo, a fin de que sean numerados y anotados en el libro de comisiones, en el que se hará constar la materia a que se refieren, el nombre del diputado o de los diputados proponentes y el de los diputados que los acogen para su trámite.

Publicación de documentos con el proyecto

El Presidente de la Asamblea, por iniciativa propia o a solicitud de los diputados, puede hacer publicar con el proyecto, cualquiera de los documentos pertinentes que lo acompañen.

Autos de presentación

En el Departamento de Archivo se redactarán los autos de presentación de los asuntos y se formará el expediente original, así como los expedientes para los miembros de la Comisión respectiva. Este Departamento enviará una copia de esos asuntos a la Imprenta Nacional para su publicación en el Diario Oficial.

Estudio de Servicios Técnicos

Confeccionados los expedientes, el Departamento de Archivo pasará una copia fiel al Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos, a fin de que éste prepare un estudio de todas

las leyes que tratan la materia específica, a la cual se refiere el proyecto y en el expediente se incluyan sus textos, para que la Comisión pueda pronunciarse sobre ellos.

Caducidad de los asuntos

Al finalizar una legislatura, los asuntos pendientes de resolución podrán estudiarse en la siguiente, por iniciativa del Poder Ejecutivo o de los diputados. En todos estos casos, tales asuntos seguirán los trámites que aún les falten.

Pasados cuatro años calendario a partir de su iniciación, se tendrán como no presentados y sin más trámite se ordenará su archivo. No obstante, la Asamblea podrá conceder un nuevo plazo por votación de los dos tercios del total de sus miembros, siempre que la moción correspondiente se presente antes del vencimiento del plazo."

j) Técnica Jurídica en la redacción de leyes

Estructura Lógica

[VALVERDE ACOSTA]¹⁰

"Dentro de la estructura lógica de la ley se van a considerar una serie de aspectos que ordenan adecuadamente los artículos para que el texto legal tenga la debida claridad. Castiñeira Palou presenta una reglas mínimas con la intención de que ayuden a evitar los errores mas gruesos:

- a) de lo general de la disposición se irá:
- b) de lo abstracto a lo concreto,
- c) de lo más importante a lo menos,
- d) de lo normal a lo excepcional, y
- e) de lo sustantivo a lo procesal.

Dentro de la Ley los temas deben desarrollarse de una manera jerárquica y ordenada y hay que evitar que la regulación deje lagunas o huecos indeseados.

En cuanto al orden en que hay que tratar los distintos temas dentro de la Ley, es difícil dar un criterio que sea universalmente válido...Sólo como criterio general y orientativo el orden dentro de la Ley es el siguiente:

- «a) Finalidad.
- b) Definiciones.
- c) Ámbito de aplicación.
- d) Parte sustantiva.
- e) Infracciones y sanciones.
- f) Procedimiento.
- g) Disposiciones finales.»

Sobre la base del análisis que ella realiza de la legislación española, Castiñeira Palou señala que las leyes:

«.. .se dividen en tres grandes partes: Preámbulo o exposición de motivos, Parte Dispositiva y Parte Final. La última no es unitaria, ya que puede constar de un solo bloque de disposiciones o de cuatro Disposiciones Adicionales, Disposiciones Transitorias, Disposiciones Derogatorias y Disposiciones Finales, o simplemente no existir.»

Es la parte dispositiva la que se puede dividir en libros, títulos, etc., como se mencionó anteriormente, y para la que se recomienda el orden que se acaba de citar. Generalmente, no lleva nombre indicativo de que se trata de la parte dispositiva, como sí lo lleva, normalmente, la parte final.

En Costa Rica, la exposición de motivos no forma parte de la ley. Se presenta con el proyecto de ley, y se le utiliza, en ocasiones, para efectos de interpretación, pero no forma parte de la ley."

k) La utilización del lenguaje jurídico en la redacción de las leyes

[MUÑOZ QUESADA]¹¹

"Partimos de que, por encontrarse el lenguaje jurídico conformado sobre la base del habla común, aquel recoge en su seno indeterminaciones propias de esta. Ello nos ha llevado a examinar la pregunta siguiente: ¿en qué medida cabe superar esa indeterminación, para lograr que el lenguaje del derecho sea lo más preciso posible? Con el objeto de averiguarlo, primero hemos tratado de precisar la idea misma de precisión; luego pasamos a dar cuenta de una serie de respuestas, afirmativas unas y negativas otras (en distintos grados), que en el seno de la doctrina jurídica han sido ofrecidas en relación con dicha cuestión. Subrayaré ahora, para terminar, las conclusiones básicas que, a mi juicio, corresponde extraer de los desarrollos presentados aquí.

(i) La precisión que alcanzan o pueden alcanzar las formulaciones efectuadas en un lenguaje dado, se mide en función del grado de intersubjetividad que el uso de ellas tenga en el seno de un círculo de locutores.

(ii) La claridad, y eventualmente la distinción, constituyen una condición necesaria pero no suficiente para la precisión; la primera se refiere a una impresión subjetiva, mientras que la última implica uniformidad de hecko (univocidad) en el uso lingüístico práctico por parte de una pluralidad de locutores.

(iii) Los juristas suelen decir que un texto es "claro" o "poco claro"; pero es frecuente que entre ellos no reine acuerdo al respecto, lo cual revela que, en esos casos, la discusión gira en torno a formulaciones jurídicas poco precisas (no faltan juristas que, inclusive, implícitamente asimilan "claridad" con algo tan vago como unas ideas de "Ajusticia" o "equidad", "razonabilidad", etc.).

(iv) Frente a expresiones imprecisas, hay formas diferentes de precisarlas en mayor medida; pero siempre se trata, entonces, de referir lo poco preciso a otra fórmula lingüística que en lo pertinente es más intersubjetiva.

(v) De todos modos, el esfuerzo de aumentar la precisión choca con límites; esto es, cuando ya no podemos encontrar otra formulación

lingüística sustitutiva que posea una superior intersubjetividad para distinguir las notas relevantes.

(vi) Esos límites tampoco pueden ser superados, en su caso, por medio de cuantificaciones o formalizaciones, ya que la imprecisión reaparece entonces en el momento de la interpretación de las cifras o de los signos artificiales (momento indispensable para poder aplicar unas u otros a circunstancias reales); y cuando, recurriendo a tal clase de medios, la subsistencia de esos problemas de fondo se pierde de vista, eso implica caer en falacias de falsa precisión.

(vii) Son particularmente proclives a incurrir en inadvertencias de tal naturaleza, en el derecho, los aficionados a la lógica deóntica o a otras especies de simbolización y formalización del lenguaje jurídico. Para la práctica del derecho, la construcción de lenguajes artificiales se ha revelado (en general) como una complicación inútil y tendente a disimular los problemas de fondo.

(viii) Nada de eso quita que, sin apartarse en lo fundamental de los marcos de la lengua común, valga la pena incrementar al máximo el grado de precisión del lenguaje jurídico. El jurista puede preocuparse por lograr, en función de los contextos correspondientes, formulaciones más intersubjetivas; esto es, no conformarse con la simple "claridad" de expresiones poco determinadas ("buenas costumbres", "sana crítica", etc.), ni con meros tecnicismos profesionales ("naturaleza jurídica", "juicio monitorio", etc.).

(ix) No basta, por lo demás, con que las expresiones jurídicas sean bastante precisas, sino que esa precisión, cuando se da, importa que redunde en beneficio de una mejor aplicación práctica de los preceptos correspondientes; es decir, que ellas resulten adecuadas, así, para finalidades sociales perseguidas en su utilización. La precisión es un medio, no un fin en sí misma, cuando menos en el campo del derecho.

(x) Por tanto, el grado de precisión posible y deseable para el lenguaje jurídico no es uniforme: hay aspectos y sectores de la regulación jurídica que, por su propia naturaleza, requieren una flexibilidad de manejo que sería perjudicada por un alto grado de precisión en las disposiciones aplicables; para otros aspectos, en

cambio, alcanzar el máximo de precisión puede ser el desiderátum; y caben, naturalmente, situaciones intermedias.

(xi) En el seno de los ordenamientos jurídicos existentes se puede encontrar ejemplos de todos esos grados de precisión o imprecisión. Por eso, la controversia en torno a si el lenguaje del derecho es preciso engeneral, se revela, a mi juicio, como una discusión ociosa.

(xii) En el fondo, dicha discusión responde a razones de orden valorativo o incluso ideológico: unos desean que el lenguaje jurídico sea más preciso, en tales o cuales aspectos; y otros desean que siga siendo más o menos como es, sin perjuicio de reivindicar para este el calificativo de "científico". (Los primeros llaman en su auxilio ejemplos de imprecisiones injustificadas –las hay– y los segundos señalan ejemplos de precisión o de una flexibilidad conveniente –también los hay–. Por lo demás, la calificación de "injustificadas" o "conveniente" reposa sobre./wicos de valor, que suelen darse por presupuestos en forma más bien implícita que explícita, y los cuales, desde luego, siempre pueden ser discutibles.)"

1) Otros aspectos relacionados con la formación de leyes

La delegación Legislativa

[ROSS ARAYA]¹²

"La iniciativa en la formación de la ley; El Poder Ejecutivo tiene, como ya habíamos estudiado, la facultad de proponer proyectos de ley, por lo que, en caso de presentarse, el Poder Legislativo esta en la obligación de dar tramite normal a dicho proyecto, excepto en caso de que sea presentado en sesiones extraordinarias, en donde el proyecto tendrá un tramite mas rápido.

La iniciativa en la formación de la ley esta consagrada en el artículo 140 inciso 5 de nuestra constitución, al establecer como deber de Presidente de la República y del respectivo ministro de Gobierno "Ejercer iniciativa en la formación de la leyes..."

En términos generales se puede decir que esta prerrogativa del Ejecutivo, es totalmente facultativa, excepto en el caso del presupuesto, en donde es deber del Poder Ejecutivo, presentar el proyecto de Presupuesto Ordinario a mas tardar el primero de setiembre. Magda Inés Rojas hace referencia a que esta actividad del Ejecutivo es un acto de impulso y no un acto de decisión legislativa, ya que, aunque haya participación de aquel, no intervendrá en la decisión, en el acto que establecerá que determinada disposición tendrá rango de ley, al respecto aclara: "A pesar de que iniciativa no integra el procedimiento legislativo, no se desvirtúa la afirmación de que el Ejecutivo es colegislador porque constitucionalmente se requiere su participación para dictar la ley, en especial tratándose de los proyectos de Presupuesto Ordinario y Extraordinario."

La única limitación que tiene el Ejecutivo para presentar proyectos de ley, es la establecida por el artículo 195, inciso 1 de la Constitución, que se refiere a las reformas constitucionales, que necesitan que el proyecto cuente con la firma de por lo menos diez diputados. Por el contrario, hay materias en que solo es posible la presentación del proyecto cuando es presentado por el Poder Ejecutivo,, nos referimos a los presupuestos ordinario y extraordinario.

Creemos que es importante que el Poder Ejecutivo tenga la facultad de presentar proyectos de ley al Poder Legislativo, pero siempre que no se desnaturalice el balance que debe de existir entre ambos Poderes. Por lo que no estamos de acuerdo con el extremo propuesto por Magda Inés Rojas, que cree que el Ejecutivo, por su carácter técnico, es el que mejor orienta las necesidades del pueblo, creemos que sí es el Poder más capacitado para introducir cambios que lo hace porque obedece a clamores populares, sino a proyectos políticos."

2 JURISPRUDENCIA

a) Consulta sobre el procedimiento especial establecido en el artículo 208 bis. Del reglamento de la Asamblea Legislativa.

[SALA CONSTITUCIONAL]¹³

Exp. No. 07-001189-0007-CO

Res. No. 2007-002901

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las diecisiete horas treinta minutos de veintiocho de febrero de dos mil siete.

Consulta legislativa facultativa de constitucionalidad interpuesta por los diputados Elizabeth Fonseca Corrales, Leda Zamora Chaves, Ronald Solís, Patricia Quirós Quirós, Francisco Molina, Lesvia Villalobos Salas, José Rosales Obando, Rafael Elías Madrigal Brenes, Nidia González Morera, Marvin Rojas Rodríguez, José Merino del Río, Andrea Morales, Grettel Alvarez, Olivier Pérez González, Alberto Salom Echeverría, Sadie de Maroto y Oscar López Arias, respecto del proyecto de acuerdo legislativo para la "Reforma parcial del artículo 41 bis del Reglamento de la Asamblea Legislativa", expediente legislativo No. 16.521.

RESULTANDO :

1 .- La consulta se recibió en la Secretaría de la Sala a las 09:50 hrs. del 31 de enero del 2007 (visible a folios 1-45). La copia certificada del expediente legislativo No. 16.521 se recibió en la Secretaría de Sala a las el 5 de febrero de 2007. En consecuencia, el plazo para evacuar la consulta vence el día 5 de marzo del 2007.

2 .- Consideran los legisladores consultantes, en relación con el procedimiento, que el proyecto en cuestión contiene las siguientes infracciones: 1) Violación del principio de publicidad en el trámite de creación del procedimiento especial para conocer el expediente No. 16.521. Al respecto, indicaron los consultantes que, en la sesión No. 137 del Plenario Legislativo, celebrada el 22 de enero del 2007, se presentó de manera sorpresiva y sin previo aviso, la propuesta para crear, de conformidad con el

artículo 208 bis del Reglamento Legislativo, un "procedimiento especial" para que sea aplicado al trámite del expediente No. 16.521. Por tal motivo, adujeron los interesados que, pese a ser ésta una moción sumamente compleja por su extensión y por la gran cantidad de cambios que introduce respecto al procedimiento legislativo ordinario regulado en el Reglamento Legislativo, dicha propuesta no fue puesta en conocimiento de los diputados con la debida antelación para que pudieran estudiarla. Argumentaron, también, que ni siquiera se respetó el plazo de veinticuatro horas previas con que, de conformidad con el Reglamento citado, deben aparecer en el orden del día otros asuntos de similar carácter normativo para poder tramitarse y que no fue sino hasta escasos minutos posteriores a su lectura, que se facilitó una copia, únicamente, a los Jefes de cada Fracción. De esta forma, adujeron que dicha omisión ocasionó que, en la práctica, esta amplia propuesta de reforma reglamentaria solo haya podido ser conocida con anterioridad por aquellos quienes participaron en su formulación. En consecuencia, las minorías parlamentarias resultaron totalmente excluidas, al punto de no tener la oportunidad de estudiar la propuesta de fondo, plantear dudas sobre sus alcances, así como pedir explicaciones sobre su correcta interpretación. Aunado a ello, explicaron que, aunque formalmente la creación del procedimiento bajo estudio se tramitara como un asunto de orden, se trata de un asunto especial de carácter normativo -equivalente a una forma reglamentaria- que no se encuentra exento del deber de cumplir con las garantías mínimas derivadas de dicho principio de raigambre constitucional. 2) Quebranto del derecho de enmienda en relación con la propuesta de creación del procedimiento especial aplicado al expediente No. 16.521. Sobre el particular, los interesados arguyeron que el derecho de enmienda es parte esencial de la potestad de legislar, motivo por el cual, éste último debe de existir en el trámite de reformas reglamentarias -ya sea ordinarias o para crear procedimientos especiales- si se considera que, a través de dichas reformas, se están modificando las reglas del juego que van a regir la actividad de los mismos diputados en el ejercicio de sus derechos. No obstante lo anterior, alegaron que, en la sesión del Plenario Legislativo, donde se aprobó el procedimiento especial para tramitar el expediente No. 16.521, el Presidente de la Asamblea negó a los diputados la oportunidad de presentar iniciativa alguna tendente a modificar el procedimiento propuesto; es decir, según su criterio, la moción supra indicada operó como un "contrato de adhesión". Específicamente, dicha situación se presentó cuando el Presidente rechazó "ad portas", una moción presentada antes de la votación por el Diputado Merino del Río con el fin de modificar un aspecto puntual de dicho procedimiento que

el citado legislador estimó inconveniente. De esta forma, esa última propuesta fue archivada, omitiéndose su discusión y conocimiento de parte de la Asamblea para su correspondiente votación. Asimismo, adujeron que el Presidente no emitió resolución alguna mediante la cual justificara las razones por las cuales se había actuado de tal manera. 3) Vulneración al derecho de participación de las minorías, en virtud del rechazo automático de mociones de fondo por la presidencia de la comisión sin contar con competencia para esto. En lo tocante a dicha violación explicaron que, en la Sesión No. 6°, del 29 de enero del 2007, se reunió la comisión dictaminadora del expediente en cuestión para conocer las mociones de fondo remitidas por el Plenario Legislativo en el marco del procedimiento especial creado para tramitar dicha iniciativa. Sin embargo, alegaron que, en dicha sesión, la presidencia de la comisión tomó la decisión de ordenar en grupos las mociones de fondo presentadas, permitiendo, únicamente, la defensa de una y, teniendo por rechazadas de plano -sin discusión, ni votación-, todas las restantes. Por ende, consideraron que, al emitir esta última resolución, la presidencia citada ignoró y desaplicó lo establecido en los incisos c), g), y h), del artículo 6°, denominado " Trámite en Plenario " del citado procedimiento especial. Normas anteriores que, claramente, le asignan a la Presidencia del Directorio y no a la presidencia de la comisión, la competencia para ordenar las mociones de fondo en grupos y, eventualmente, declarar su improcedencia durante el trámite en Plenario. A su vez, manifestaron que no es posible confundir el trámite de estas mociones con el trámite de las mociones de reiteración, toda vez que el inciso g) mencionado, hace referencia a "mociones de fondo", las cuales se diferencian, claramente, de las de reiteración. Estas últimas, de conformidad con el inciso f) del mismo artículo 6°, son "de orden" y se tramitan en el Plenario. Así las cosas, señalaron que la presidencia de la comisión se extralimitó en sus facultades, ya que, tal y como se indicó, de acuerdo con el procedimiento especial definido por el Plenario para tramitar el expediente No. 16.521, no tenía competencia para agrupar o declarar improcedentes las mociones de fondo presentadas por los diputados en el Plenario. Por el contrario, en esta etapa del procedimiento, se trataba de una atribución exclusiva del Presidente del Directorio. En consecuencia, indicaron que, el momento procesal oportuno para ello, se dio cuando estas mociones fueron presentadas en el Plenario Legislativo; sea, durante la sesión extraordinaria No. 001 celebrada el 29 de enero del 2007. Sin embargo, tal y como consta en el acta respectiva, en dicha sesión el Presidente del Directorio anunció la presentación de dichas mociones de fondo y las admitió para su trámite en la Comisión sin objeción alguna.

Desde esa perspectiva, consideraron que lo actuado por la presidencia de la comisión constituye una violación al procedimiento especial aprobado para tramitar el proyecto bajo estudio. Aunado a ello, arguyeron que, a fin de justificar su actuación, la presidencia de la comisión alegó que el inciso d), del artículo 6º, del procedimiento, establece que para el trámite de mociones de fondo se aplicarán las reglas generales para el trámite en comisión (artículo 5º). Sin embargo, dicha norma debe integrarse con el resto de las disposiciones del artículo 6º sobre el trámite de estas mociones en el Plenario, sin obviar la existencia de reglas especiales como las contenidas en los incisos g) y h) de ese mismo artículo. 4) Infracción al derecho de enmienda y a los principios de razonabilidad y proporcionalidad, por el rechazo injustificado de mociones de fondo. Al respecto, señalaron los consultantes que, en el marco del trámite de las mociones de fondo, el Plenario remitió sesenta y tres propuestas de enmienda presentadas por varios diputados a la comisión dictaminadora. No obstante, adujeron que, de estas mociones, cuarenta iniciativas fueron rechazadas de forma automática por la presidencia de la comisión; es decir, prácticamente, las dos terceras partes del total presentado. Así, consideraron que muchas de tales mociones fueron rechazadas de forma abusiva y arbitraria, contrariando, incluso, las reglas contenidas en el procedimiento especial aprobado por el Plenario Legislativo. Así, ocurrió, por ejemplo, con catorce mociones presentadas por el diputado Merino del Río, las cuales, fueron agrupadas en tres grupos, de manera que solo se le permitió defender tres de ellas, teniendo por rechazadas las once restantes. En ese sentido, la presidencia de la comisión alegó que su decisión sobre el rechazo en bloque, sin debate ni votación, se basaba en la aplicación de la última frase del inciso c), del artículo 6º del procedimiento especial, según la cual, "Los Diputados sólo podrán presentar una moción por inciso del proyecto". Disposición anterior que, en criterio de los interesados, ya es de por sí, exageradamente, limitante del derecho de enmienda de los diputados. No obstante, la presidencia citada realizó una interpretación restrictiva de la misma, que excede una aplicación literal de su texto y que cercena todavía más ese derecho. Por tal motivo, explicaron que, en realidad, la norma en cuestión limita, únicamente, la presentación de mociones en relación con los incisos del proyecto bajo estudio, más no con respecto a los incisos de la norma que ese proyecto pretende reformar -artículo 41 bis del Reglamento de la Asamblea Legislativa-, tal y como, erróneamente, interpretó la presidencia de la comisión. A su vez, señalaron que las mociones de fondo presentadas por el diputado Merino y que fueron desechadas de plano, no pretendían modificar ninguno de los tres incisos que

contiene el proyecto de acuerdo legislativo en cuestión. Por el contrario, pretendían agregarle incisos adicionales con la finalidad de regular aspectos conexos con su contenido, pero que no se encontraban incluidos en dichas disposiciones; razón por la cual, consideraron que eran susceptibles de ser regulados por separado. En consecuencia, estimaron que, no sólo se limitó el derecho de presentación de mociones en función del número de incisos del proyecto, sino que, además, se eliminó la posibilidad que se propongan adiciones al mismo relacionadas con otras disposiciones relevantes de la norma que se pretende reformar. De otra parte, adujeron que la presidencia

de la comisión no aplicó criterios uniformes en relación al trámite que dio a las mociones de fondo. Lo anterior, toda vez que, de conformidad con el acta respectiva, después de haber aplicado los criterios descritos, en otra parte de la sesión, la presidencia de la comisión sí admitió cinco mociones del diputado Merino del Río, que también buscaban adicionar incisos nuevos al proyecto. Por lo anterior, consideraron que lo actuado por la presidencia supra indicada, en lo tocante al trámite de mociones de fondo del expediente No. 16.521, resulta contrario a los principios de razonabilidad y proporcionalidad. Lo anterior, dado que, tal y como se indicó, el procedimiento especial aprobado restringió de forma notable -específicamente a una tercera parte de los diputados proponentes-, el derecho al uso de la palabra y a presentar recursos de revisión. Asimismo, argumentaron que dicha presidencia no puede, bajo ningún motivo, sostener que las mociones presentadas por los diputados representaban un número inmanejable o respondían a prácticas abusivas u obstruccionistas de sus proponentes. La gran mayoría de las mismas se encontraban, debidamente, justificadas y respondían a preocupaciones legítimas.

5) Falta de fundamentación de la resolución de la Presidencia de la Comisión que rechazó sin discusión ni votación, las mociones de fondo. Sobre el particular, explicaron que la resolución de la presidencia de la comisión que desechó, automáticamente, cuarenta mociones de fondo presentadas en el Plenario por varios diputados, carece de motivación o fundamentación que explique -al menos de manera sucinta- las razones por las cuales cada una de estas mociones fue desechada de plano. Así, adujeron que la presidencia citada se limitó a emitir opiniones generales sobre lo establecido en el procedimiento aprobado por el Plenario, más nunca explicó por qué motivo cada una de las propuestas rechazadas fue ubicada en un grupo y no en otro, o bien, tratada de manera separada.

6) Quebranto del principio democrático y del derecho de participación de las minorías parlamentarias, por la denegación arbitraria del derecho de apelación a los diputados afectados por la resolución de la Presidencia de la Comisión que rechazó, automáticamente,

mociones de fondo. En lo tocante a dicho extremo, los diputados consultantes señalaron que, en la sesión No. 6° del 29 de enero del 2007, los diputados Merino del Río y Madrigal Brenes, presentaron un recurso de apelación contra la resolución de la Presidencia de la Comisión que decidió tramitar en bloque las mociones de fondo presentadas por tales diputados en el Plenario y tener por desechadas sin votación, la gran mayoría de éstas. Sin embargo, alegaron que la presidencia de la comisión se negó a admitir dichos recursos de apelación, impidiendo así el ejercicio de este derecho por parte de los diputados afectados. De esta forma, los interesados adujeron que, el derecho de apelar las resoluciones de la Presidencia cuando se considere que presentan "ilegalidad o irregularidad", se encuentra plenamente reconocido en el derecho parlamentario como un componente fundamental del derecho de enmienda y de las garantías de participación y representación de los diputados, especialmente, de las minorías. Garantía anterior, que se encuentra regulada en los artículos 5°, inciso 6), y 156 del Reglamento Legislativo para el trámite en Comisión y en Plenario, respectivamente. De igual forma, manifestaron que el procedimiento especial aprobado por el Plenario Legislativo en la sesión No. 137 de 22 de enero del 2007 para tramitar el expediente bajo estudio, incluyó ese importante derecho de los diputados en relación con las decisiones que adopte la presidencia de la comisión dictaminadora. Por tal motivo, arguyeron que, si se acepta que la Presidencia de un órgano legislativo puede desechar sin discusión ni votación las propuestas de los diputados, sin que estos tengan, al menos, la oportunidad de cuestionar esa decisión unilateral ante sus pares que integran el órgano legislativo, se estaría admitiendo que un único diputado puede sustituir con sus decisiones, la voluntad del órgano, impidiendo así que las propuestas de los diputados sean conocidas y votadas. Aunado a lo anterior, adujeron que, durante el mismo trámite del expediente No. 16.521, los criterios que la presidencia de la comisión estimó como simples aplicaciones "literales" del procedimiento especial creado al efecto, han sido aplicados de forma contradictoria para supuestos de hecho similares. En ese sentido, en la sesión No. 3 celebrada el 24 de enero del 2007, la presidencia de la comisión dictaminadora declaró inadmisibles y desechó sin votación ni discusión, la moción de fondo No. 3-16 presentada por el Diputado Merino del Río, quien pretendía modificar el inciso g), del artículo 41 bis, del Reglamento de la Asamblea Legislativa. La justificación esgrimida en esa oportunidad, se basó en que la moción rechazada reformaba un inciso que no se había pretendido modificar con la iniciativa original, referida, únicamente, a los incisos c) y e) de dicho artículo. Sin embargo, en la sesión No. 6°, donde también se

conocieron mociones de fondo -remitidas por el Plenario-, la misma presidencia admitió y sometió a votación y discusión varias mociones presentadas por el mismo diputado que modificaban otros incisos del artículo 41 bis que tampoco eran los afectados por el texto base del expediente No. 16.521. Tal es el caso, por ejemplo, de la moción de fondo No. 50 que pretendía modificar el inciso a), del numeral 41 bis, del Reglamento supra citado. En esa oportunidad, la presidencia aplicó un criterio opuesto al anterior, resolviendo que estas mociones "por la temática que tratan hay temas relevantes a la reforma del 41 bis". 7) **Trasgresión de los artículos 81 y 82 de la Ley de Jurisdicción Constitucional.** Sobre dicha violación en particular, los consultantes explicaron que, la Sala Constitucional, en ejercicio de la potestad conferida por el artículo 10 de la Constitución y los artículos 81 y 82 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, ha emitido dos resoluciones con el fin de dar por admitidas varias acciones de inconstitucionalidad interpuestas en contra del trámite de aprobación del artículo 208 bis del Reglamento de la Asamblea Legislativa, así como contra el acto de conformación de la Comisión Especial de dicho Reglamento. Así, explicaron que el primer grupo es conocido bajo el número de expediente No. 05-3749-0007-CO, al cual se han acumulado los expedientes Nos. 05-3755-0007-CO y 05-5559-0007-CO. De este modo, manifestaron que, mediante resolución de las 14:49 hrs. del 19 de mayo del 2005 (referida al primer grupo) y resolución de las 15:00 hrs. del 24 de julio del 2006 (referida al segundo grupo), este Tribunal Constitucional dispuso que en los procesos o procedimientos en que se discuta la aplicación de lo cuestionado, no se dicte resolución final mientras no se haya dictado sentencia. Por ende, en su criterio, existe una imposibilidad de dictar resolución final en el caso del proyecto bajo estudio, por cuanto, la Comisión Especial de Reglamento fue quien realizó la labor de instrucción y el procedimiento seguido fue resultado de la aplicación del artículo 208 bis del Reglamento mencionado. Con lo cual, consideraron, se concreta, con el conocimiento del proyecto bajo estudio, la indefensión causada por la forma desproporcionada en que se instaló dicha comisión. De otra parte y, en cuanto al fondo del proyecto, se aduce la violación del principio de gravedad del procedimiento en materia de legislación internacional y del principio democrático. Al respecto, explicaron, en primer término, que, antes de la reforma parcial a los artículos 7 y 121, inciso 4), de la Constitución Política, era imposible, por mandato constitucional, conocer de la aprobación o rechazo de un convenio internacional tendente a alterar la soberanía del Estado costarricense. Ello, toda vez que la misma requería de una votación calificadísima (43 votos) y un plebiscito para modificar

el territorio nacional. En ese sentido, consideraron que, del texto finalmente aprobado y de las anotaciones hechas de las Actas de la Asamblea Nacional Constituyente, resulta clara la intención del legislador en su momento de limitar, o bien, agravar el procedimiento de aprobación de un Convenio Internacional. Posteriormente, con la reforma parcial hecha por la Asamblea Legislativa a los artículos 7 y 121, inciso 4), de la Constitución supra señalados, se flexibilizó la posibilidad de la Asamblea Legislativa para suscribir Convenios Internacionales. No obstante, los diputados reconocieron en dicha reforma, no sólo el carácter supralegal de las normas internacionales, sino, también, mantuvieron el sentir de la Asamblea Nacional Constituyente de establecer un procedimiento agravado de aprobación o rechazo de un tratado internacional. De esta forma, se reconoció, nuevamente, lo importante de la aprobación de las regulaciones del derecho internacional, en tanto, en virtud de su contenido, se puede afectar el orden interno. Por ese motivo, estimaron que debe de interpretarse que existe una renuencia del constituyente de comprometer el derecho interno mediante tratados que no hayan sido profundamente debatidos, analizados y dados a conocer por los medios disponibles a la ciudadanía. En ese sentido, manifestaron que, en nuestro ordenamiento jurídico, existen al menos tres casos concretos en donde el principio de gravedad del procedimiento en materia de legislación internacional es claramente palpable y se manifiesta la necesidad de no aplicar un procedimiento excepcional y abreviado para la aprobación de un Tratado o Convenio Internacional. Así, por ejemplo, dicha situación se presenta en los artículos 124 de la Constitución Política, 208 bis y 41 bis, ambos del Reglamento de la Asamblea Legislativa. Aunado a

ello, argumentaron que, los diputados de la Asamblea Legislativa que obraron como constituyentes en el año 1968 y 1993, así como en las reformas introducidas al reglamento en cuanto a la creación de trámites especiales, han considerado, para el caso de la aprobación o rechazo de convenciones internacionales, la necesidad de realizar la más amplia discusión sobre la procedencia o no de las mismas como un requisito esencial; de manera que toda restricción que no sea razonable o proporcionada, resulta contraria a los principios constitucionales que informan el procedimiento de reforma. En ese sentido, los consultantes consideraron que el proyecto en cuestión es inconstitucional por contravenir el principio de gravedad del procedimiento en materia de legislación internacional, toda vez que la reforma bajo estudio contiene como único fin limitar la discusión de los proyectos conocidos por este medio, fijando una fecha cierta de votación y limitando los tiempos para debate y análisis tanto en Comisión como en el Plenario. A su vez, adujeron que dicho proyecto limita

y elimina el uso de los instrumentos procedimentales otorgados a los diputados para oponerse y crear debate en la Asamblea Legislativa. Por lo tanto, adujeron que se ignora la trascendencia que los instrumentos internacionales poseen para el ordenamiento interno y la propia Constitución Política. De esta forma, explicaron que el inciso 1), del artículo único del proyecto de marras, busca eliminar la prohibición existente para aplicar el artículo 41 bis a los tratados públicos y convenios internacionales. Por ende, un proyecto de este tipo, independientemente, de su complejidad o extensión, deberá ser conocido en comisión en el plazo perentorio de un mes. Igualmente, en el Plenario, el proyecto debe ser votado en el plazo perentorio de veintidós sesiones, contadas a partir del día en que se inicie su discusión en el trámite de primer debate. Para ambos casos, se establece que, si vencido el plazo no se hubiere agotado la discusión del proyecto, el Presidente, sin más trámite, puede someter a votación las mociones pendientes. De otra parte, el inciso segundo, propuesto en la reforma, viene a limitar aún más el derecho de los diputados y la posibilidad de poder generar un debate reposado y a conciencia. Este agrega un párrafo final en el sub inciso II del inciso e), del artículo 41 bis, con el fin de recortar a un tercio los tiempos destinados para referirse a una moción. Es decir, para defender una moción se reduce el plazo de 15 a 5 minutos, las personas que pueden hablar a favor o en contra se reducen de dos por moción a solamente una, el tiempo para la defensa o el ataque se reduce de 15 minutos a solamente 5 minutos y el tiempo para discutir una moción de revisión se reduce de 15 minutos a tan solo 2 minutos. Por último, el inciso tercero acepta la posibilidad de presentar mociones de revisión ante el Plenario de la Asamblea Legislativa; no obstante, niega la posibilidad del diputado de referirse a ella. Solicitaron declarar inconstitucional el Proyecto de Reforma Parcial del artículo 41 bis del Reglamento de la Asamblea Legislativa.

3 .- Por escrito recibido en la Secretaría de la Sala a las 11:18 hrs. del 5 de febrero del 2007 (visible a folios 49-61), el Diputado Francisco Antonio Pacheco, en su condición de Presidente de la Asamblea Legislativa, manifestó, en primer término, que la consulta en cuestión, lejos de abocarse en exclusiva al análisis del procedimiento de tal expediente, se dirige a cuestionar y a solicitar criterio versado sobre el procedimiento seguido en el caso de la moción de orden aplicada, con fundamento en el artículo 208 bis, al proyecto de acuerdo legislativo No. 16.521. En consecuencia, sostuvo que las argumentaciones relativas al trámite seguido respecto a esa moción, no son ni pueden ser,

jurídicamente, objeto de consulta, en el tanto no versan sobre un proyecto específico, sino, por el contrario, sobre el ejercicio del derecho de enmienda de la mayoría de los Jefes de Fracción. Por tal motivo, adujo que, si el deseo es cuestionar la moción tramitada vía artículo 208 bis del Reglamento de la Asamblea Legislativa, la vía de la acción de inconstitucionalidad es la adecuada, y no la consulta facultativa. En cuanto a la violación del principio de publicidad en la creación del procedimiento especial para el expediente No. 16.521, señaló que el artículo 208 bis supra indicado dispone que, 38 diputados pueden proponer "vía moción de orden", procedimientos especiales para los proyectos de ley y de reforma reglamentaria. Precisamente, este Tribunal, al conocer una acción de inconstitucionalidad interpuesta contra la reforma reglamentaria que crea el 208 bis citado, indicó que era posible que por las 2/3 partes de los legisladores, se dispusiera la desaplicación para casos puntuales de las normas procesales ordinarias. Por tales motivos, manifestó que no resulta sostenible la argumentación de los interesados al aducir que la moción bajo examen es una reforma encubierta al Reglamento de la Asamblea Legislativa, toda vez, que la misma, ni tiene efectos generales en el procedimiento ordinario, ni es de carácter permanente. Por el contrario, es, más bien, una desaplicación de las reglas generales. De otra parte, estimó que la supuesta afectación de los derechos de las minorías, tampoco resulta ser un argumento de recibo. Al respecto, adujo que, por sí misma, la reducción de plazos o la limitación al ejercicio del derecho de enmienda, resulta enteramente posible. Aunado a lo anterior, explicó que, en el presente caso, 38 legisladores de 57, consideraron necesario disponer un procedimiento especial a la reforma citada con el objeto que la misma, efectivamente, se discutiera en el Plenario. Lo anterior, por cuanto, algunos legisladores se han permitido utilizar los trámites ordinarios para obstaculizar la labor legislativa, impidiendo, con la dilación de los plazos o con la presentación de numerosas mociones, que se pronuncie la mayoría de la Asamblea Legislativa. Tal y como lo dispone el artículo 208 bis del Reglamento de la Asamblea Legislativa, la moción que se presente con base en este mismo artículo tiene el carácter de moción de orden. Por ello, se le aplica, directamente, lo regulado en el artículo 153 de dicho Reglamento, el cual indica que tales mociones se conocen en cualquier momento del debate y se procede a su discusión, inmediatamente, después que la Presidencia las admita como tales. De esta forma, como es de conocimiento de todos los Diputados, puesto que todos han presentado o han sido concientes de la presentación de mociones de orden, las mociones de este tipo no se anuncian con antelación a su presentación. No puede saber el Presidente cuándo van a ser presentadas. Agregó,

que, además de leer la moción supra indicada, se entregó una copia a las Jefaturas de Fracción, puesto que éstas se reunieron en ese momento con sus legisladores para discutir el texto de la citada moción, vía artículo 208 bis, en un receso que concedió la Presidencia, precisamente, a solicitud de la Jefatura de Fracción del Partido Acción Ciudadana. En consecuencia, consideró que la obligación jurídica de la Presidencia consistía en asegurarse que se leyera la moción, tal y como se hizo. Asimismo, en el ánimo de asegurarse que los diputados conocían con exactitud los términos de la moción leída, se realizó un receso y se dio a las fracciones copia de la moción. De otra parte y, en cuanto a la violación al derecho de enmienda con respecto a la creación de trámite especial, indicó que, técnicamente, resulta imposible presentar una moción sobre el contenido de una moción de orden que se esté presentando en ese momento de conformidad con lo dispuesto en el artículo 153 del Reglamento de la Asamblea Legislativa. Una moción de orden, solamente, puede ser defendida por su proponente e, igualmente, enmendada por él, para, posteriormente, ser sometida a votación. De manera que lo que cabía en dicho momento era que se conociera, en primera instancia, la moción de orden que se estaba discutiendo y, posteriormente, se presentara una moción para modificar el contenido de la moción de orden, recientemente, aprobada. Lo anterior, sin perjuicio que el propio proponente efectuara la enmienda "motu proprio" antes de la votación de su moción. Al respecto, explicó que la Presidencia en ningún momento impidió el ejercicio de dicho derecho de enmienda e, incluso, le indicó al Diputado Merino del Río, que el momento oportuno para conocer su propuesta no era ese, sino con posterioridad a la aprobación de la moción de orden vía artículo 208 bis. Asimismo y, en lo que respecta al trámite seguido en la comisión que dictaminó el proyecto del acuerdo No. 16.521, adujo que la moción de trámite especial establece sesiones extraordinarias, tanto para el Plenario, como para la Comisión, así como los diversos plazos para la tramitación de la mencionada reforma. De esta forma, indicó que la Comisión que conoce las reformas al Reglamento se abocó al conocimiento del expediente No. 16.521 pero con la orden expresa de cumplir con un plazo perentorio para rendir el respectivo dictamen. Así, explicó que, para comenzar, en la sesión No. 2 del día 24 de enero del 2007, la Secretaria de la Comisión dio lectura a la moción de trámite especial que se aprobara para el proyecto en cuestión. En ese momento inicial se dejó sentada la imposibilidad de la solicitud de prórrogas o la aplicación de otros trámites no contemplados en la moción misma para actuar con apego a las normas aplicables. En ese sentido, en uso de las potestades otorgadas por la moción de trámite especial, la presidenta de la comisión procedió de conformidad con lo

establecido en el punto 5, inciso a) y b). En consecuencia, dispuso que las mociones presentadas fueran conocidas según el número de incisos, toda vez que el proyecto posee tres. Además, dispuso que se conocerían, posteriormente, las mociones que establecían modificaciones distintas a las propuestas por el proyecto, es decir, que agregaban aspectos nuevos. En la sesión No. 2, del 24 de enero del 2007, se conocieron por el fondo 5 mociones, de las cuales todas fueron rechazadas. Finalmente, en la sesión No. 3 de esa misma fecha, se conocieron 27 mociones más, de las cuales se aprobaron dos y se rechazaron 25. Posteriormente, y, al no haberse presentado más mociones a la mesa, se procedió a iniciar la discusión por el fondo del proyecto, dictaminándose el mismo, incluso, antes del plazo estipulado en la moción vía artículo 208 bis que se le aplicó. El diputado Merino del Río, no presentó revisión de lo actuado en ese momento, por lo que, rendido el Dictamen correspondiente, el lunes 29 de enero se devolvió con mociones de fondo, tal y como lo estipula la moción de trámite especial. Luego, en la sesión No. 6° de 29 de enero del 2007, la Comisión Especial de Reglamento, se reunió para conocer las mociones de fondo presentadas ante el Plenario. En dicha ocasión, la Comisión aplicó el Reglamento, pero antes, permitió a los Diputados optar por la moción de su preferencia con el objeto de facilitar la discusión en comisión. En ausencia de dicha escogencia por parte del interesado Merino del Río, se tomó la determinación de aplicar el procedimiento especial.

4 .- Por memorial presentado en la Secretaría de la Sala a las 16:00 hrs. del 13 de febrero del 2006 (visible a folios 234-238), los diputados consultantes formularon una ampliación a la presente consulta legislativa facultativa de constitucionalidad. Lo anterior, con fundamento en los actos realizados por el Presidente de la Asamblea Legislativa, durante las Sesiones del Plenario Extraordinaria No. 2 de 31 de enero y Ordinaria No. 144 del 1° de febrero, ambas del 2007. En ese sentido, alegaron, puntualmente, lo siguiente: 1) Rechazo arbitrario e injustificado de las mociones de reiteración. En lo tocante a dicho alegato, adujeron que, en el trámite de presentación de mociones de reiteración en el plenario, fueron interpuestas setenta mociones, de las cuales, solamente diecinueve de las mismas fueron admitidas por la Presidencia; es decir, el setenta y dos por ciento de las mociones presentadas por los diputados de las diferentes fracciones legislativas, fueron rechazadas de forma automática. En razón de lo anterior, argumentaron que, dicha determinación resulta contraria a los principios de razonabilidad y proporcionalidad, por cuanto, en su criterio, la única intención de los proponentes

radica en anular o bien, limitar, abruptamente, las posibilidades de las fracciones minoritarias para incidir en la iniciativa bajo estudio. 2) Falta de fundamentación de la resolución de la Presidencia de la Asamblea Legislativa que rechazó el setenta y dos por ciento de las mociones de reiteración. Sobre el particular, mencionaron que, tal y como consta en el Acta de la Sesión Extraordinaria No. 2 de 31 de enero del 2007, el Presidente de la Asamblea acordó rechazar un total de cincuenta y un mociones de reiteración, sin indicar el razonamiento y los motivos por cuales se tomó dicha resolución. En consecuencia, consideraron que, la actuación anterior, constituye un agravante a las irregularidades señaladas en el escrito de interposición del presente proceso, dado que, la debida fundamentación constituye una garantía procesal para que los diputados afectados, puedan ejercer de forma real sus derechos y los mecanismos reglamentarios para defenderse y ejercer, consecuentemente, su derecho de participación y enmienda. 3) Denegatoria arbitraria para ejercer el derecho de apelación. Sobre este último alegato, manifestaron los interesados que, en la Sesión Extraordinaria No. 2 de 31 de enero del año en curso, los diputados Merino del Río, Madrigal Brenes, Ortiz Álvarez y Zamora Chaves, presentaron, cada uno, un recurso de apelación contra la resolución de la Presidencia de la Asamblea Legislativa que resolvió sobre el rechazo automático o "ad portas" de una serie de mociones de reiteración. Sin embargo, acusaron que, el Presidente de la Asamblea, denegó su admisión, a pesar que dicha posibilidad se encuentra contemplada en el procedimiento excepcional establecido en la " Moción de Orden, artículo 208 bis ". Por tal motivo, estimaron que, se violentó en su perjuicio, los derechos de enmienda, participación y de defensa. Solicitaron que se acepte la presente ampliación a la consulta legislativa facultativa de constitucionalidad interpuesta el 31 de enero del 2007.

5 .- Por memorial presentado en la Secretaría de la Sala a las 11:45 hrs. del 15 de febrero del 2007 (visible a folios 239-245), Fernando Sánchez Campos, Lorena Vásquez Badilla, Jorge Sánchez Sibaja, Mayi Antillón Guerrero, Evita Arguedas Maklouf, Guyón Massey Mora, José Manuel Echandi Meza, Gilberto Jerez Rojas, Francisco Marín Monge y Luis Antonio Barrantes Castro, en su condición de Diputados y Diputadas de la Asamblea Legislativa, manifestaron que, la consulta bajo estudio, tiene por objeto el proyecto de reforma parcial del artículo 41 bis, del Reglamento de la Asamblea Legislativa, cuya tramitación, al amparo del artículo 208 bis de dicho Reglamento, fue aprobada por mayoría de treinta y ocho votos. No obstante lo anterior, indicaron que, una parte

significativa de lo que se consulta, excede ese objeto, dado que, se refiere, específicamente, al texto normativo producido por el Plenario de la Asamblea Legislativa, el cual, como se indicó, fue aprobado por mayoría de treinta y ocho votos. En consecuencia, señalaron que, el procedimiento anterior adoptado por acuerdo legislativo, tiene como único propósito ordenar la tramitación del proyecto de reforma parcial al artículo señalado. Por tal motivo, estimaron que, la aprobación de dicha reforma parcial, es un hecho incierto y futuro, sobre el que este Tribunal Constitucional no puede ser consultado, por no existir una norma jurídica aprobada en primer debate, tal y como lo exige al efecto el artículo 96 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional. En razón de lo anterior, añadieron que, el régimen jurídico o normativo creado como procedimiento especial por la Asamblea Legislativa para el tratamiento de uno o varios asuntos, una vez creado y en situación de ser plenamente eficaz, debería ser objeto de control de constitucionalidad a priori y, únicamente, para velar por el respeto del marco constitucional definido por este Tribunal Constitucional. En consecuencia, consideraron que los Diputados consultantes se equivocan en su análisis, toda vez que, estiman que en la vía de la consulta legislativa facultativa, es posible discutir otros aspectos sustantivos de las reformas y no, únicamente, su componente procedimental. En otras palabras, estimaron que, la facultad de crear y ejecutar procedimientos especiales, no debería ser objeto de esta consulta, por lo que, la parte de ésta última que se refiere a la normativa especial que creó la Asamblea para la tramitación de la reforma parcial al artículo 41 bis del Reglamento citado, resulta improcedente e inadmisibles. Por ende, estimaron que este Tribunal Constitucional debería de orientar el objeto de su revisión al cumplimiento de los requisitos formales definidos en su propia jurisprudencia. De otra parte y, en lo que respecta a la moción que creó el procedimiento especial, indicaron que, el artículo 208 bis del Reglamento de la Asamblea Legislativa, dispone que la creación de procedimientos especiales basados en este artículo, se hace mediante las mociones de orden y no por cualquier otra vía. Por lo anterior, adujeron que la regulación del trámite de tales mociones preexiste en el Reglamento, especialmente, en su artículo 153, que establece que dichas mociones se conocen "en cualquier momento del debate" y que su discusión procede, inmediatamente, después que la Presidencia las admita. Consideraron, que causaría un defecto significativo de trámite, el introducir un procedimiento especial apoyado en las disposiciones del artículo 208 bis citado, si tal actuación se hiciera por un medio distinto de la moción de orden. De otro lado, argumentaron que, la presentación y conocimiento de una moción de orden, debe de realizarse acatando lo establecido en

el Reglamento. De modo que, la moción de orden en cuestión, al configurarse como una petición realizada al Pleno para ordenar la discusión, no presentó sorpresa alguna, ni violentó el principio democrático. Lo anterior, dado que, la misma fue leída, discutida, tramitada conforme al Reglamento y, finalmente, sometida a votación, obteniendo el favor de treinta y ocho Diputados. Añadieron, que la regla de la mayoría calificada es significativa y tiene un evidente carácter garantista, ya que, por un lado, es la que exige la Constitución para la reforma del Reglamento y, de otro, implica, en el contexto de un órgano netamente político pluralista como la Asamblea, la necesidad de llegar a plasmar una convergencia de voluntades políticas pluripartidistas. Así, exponen que, los procedimientos especiales autorizados por el artículo 208 bis, del Reglamento mencionado, son una expresión exclusiva del poder de autorregulación de la Asamblea, tanto por provenir de su propio Reglamento, como porque se refiere a proyectos cuya preferencia es obra de voluntades legislativas pluripartidistas y no de una decisión atribuible a otro órgano constitucional como el Poder Ejecutivo. Por tal motivo, estimaron que, con la aprobación de los treinta y ocho Diputados, se respetó en forma plena el principio democrático y de participación de las minorías. La moción de orden aprobada estableció, con claridad y precisión las etapas procesales, y en particular, las reglas de juego de participación de todos los integrantes del órgano colegiado superior. Por tal motivo, afirmaron que el iter procedimental respetó, ampliamente, el Derecho de la Constitución, dado que, su estructura fue informada, debidamente, al momento de leerse la moción de orden propuesta por cinco jefes de fracción. Argumentaron que, aun cuando el resultado de la moción de orden aprobada se configura como un procedimiento más expedito, se han respetado los derechos de participación y enmienda de todos los Diputados. Así, mencionaron que las oportunidades previstas para intervenir fueron suficientes, lo que se demuestra, al no agotarse, siquiera, todos los tiempos establecidos en el procedimiento acordado vía artículo 208 bis. En otras palabras, adujeron que los Diputados pudieron hacer uso de la palabra y tramitar el asunto en menos tiempo del previsto. Aunado a lo anterior, manifestaron que no se ha producido infracción alguna a los artículos 81 y 82 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, en virtud que dichas disposiciones se refieren, expresamente, a la suspensión de procesos jurisdiccionales o procedimientos administrativos en trámite, y no a los procedimientos legislativos, los cuales no tienen ni uno ni otro carácter, tal y como se deduce del artículo 9° de la Constitución Política. De otra parte, y sobre los alcances de la reforma en cuestión, señalaron que no es seguro que ésta se vaya a aprobar, pues puede

ser que no obtenga, en su momento, los treinta y ocho votos exigidos por el mismo Reglamento y la Constitución, de manera que no existe ningún efecto separable, externo o autónomo del procedimiento propuesto. En consecuencia, afirmaron que no se promulgará una Ley de la República que cause efectos jurídicos normativos generales como los prevé el artículo 129 constitucional. La eficacia del procedimiento propuesto se agota o extingue con el voto final sobre el proyecto de ley de reforma parcial al artículo 41 bis. Por tal motivo, indicaron que, debido a que la moción de orden adoptó un procedimiento exclusivo para la tramitación del expediente legislativo No. 16.521, cuando se produzca el voto final respecto de este expediente, caducará, consecuentemente, el procedimiento. Finalmente, en lo tocante a los aspectos de fondo del proyecto consultado, refirieron que, en su criterio, nada impide aplicar a la materia de tratados y convenios internacionales los procedimientos especiales de aprobación. Señalaron, que, dicho acto legislativo es muy limitado, sobre todo porque tales tratados y convenios internacionales, conforme a reiterada jurisprudencia de este Tribunal Constitucional, son indisponibles para la Asamblea Legislativa; es decir, no pueden ser objeto de enmienda. Agregaron que los precedentes legislativos demuestran que la aprobación legislativa de este tipo de instrumentos jurídicos, se ha producido en innumerables casos, abreviando, en la práctica, los trámites reglamentarios previstos. Por consiguiente, estimaron que, el diseño de procedimientos especiales para la aprobación de tratados y convenios internacionales, no encuentra límite alguno en la Constitución, salvo en casos muy calificados y excepcionales, como se prevé en el artículo 7º, párrafo segundo, de ese texto normativo.

6.- Por memorial presentado en la Secretaría de la Sala a las 15:05 hrs. del 19 de febrero del 2007 (visible a folio 246-287), Olivier Pérez González, Ronald Solís Bolaños, Francisco Molina Gamboa, Nidia González Morera, Andrea Morales Díaz, Grettel Ortiz Álvarez, Orlando Hernández Murillo, Lesvia Villalobos Salas, Sadie de Maroto, José Joaquín Salazar Rojas, Alberto Salom Echeverría, Rafael Madrigal Brenes, en sus condiciones de Diputados de la Asamblea Legislativa, adjuntaron a este expediente, una copia de la denuncia interpuesta por el Diputado Pérez González ante el Ministerio Público con la finalidad que se investigue y acuse penalmente, aquellos responsables de falsificar el expediente legislativo No. 13.661, el cual, tramitó y aprobó el proyecto de acuerdo legislativo referente a la adición del artículo 41 bis al Reglamento de la Asamblea Legislativa.

7.- En la substanciación de la consulta se han observado las prescripciones de ley.

Redacta el Magistrado Jinesta Lobo; y,

CONSIDERANDO:

I.- ADMISIBILIDAD DE LA CONSULTA Y LEGITIMACIÓN DE LOS CONSULTANTES. El ordinal 96, inciso b), de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, dispone que por vía de la consulta de constitucionalidad este Tribunal ejercerá opinión consultiva previa sobre los proyectos legislativos de reforma al Reglamento de la Asamblea Legislativa cuando la consulta sea presentada por un número no menor de diez Diputados. Por su parte, el artículo 98, párrafo in fine, de la ley supracitada preceptúa que cuando se trata de acuerdos legislativos la consulta deberá plantearse antes de la aprobación definitiva. En la especie, diecisiete Diputados formularon la consulta sobre el proyecto de acuerdo legislativo para la reforma parcial del artículo 41 bis del Reglamento de la Asamblea Legislativa (expediente legislativo No. 16.521) antes de su aprobación definitiva, razones por las cuales resulta admisible.

II.- OBJETO DE LA CONSULTA. La consulta se plantea para que este Tribunal Constitucional se pronuncie acerca de presuntos vicios esenciales en la substanciación del procedimiento del expediente legislativo No. 16.521, que corresponde al proyecto de acuerdo legislativo de reforma parcial del artículo 41 bis del Reglamento de la Asamblea Legislativa. Los Diputados consultantes exponen, concretamente, lo siguiente: 1) violación del principio de publicidad en el trámite de creación del procedimiento especial para conocer el expediente indicado; 2) violación del derecho de enmienda en relación con la propuesta de creación del procedimiento especial, aplicado al expediente No. 16.521; 3) vulneración al derecho de participación de las minorías, en virtud del rechazo automático de mociones de fondo por la Presidencia de la Comisión, sin contar con competencia para ello; 4) infracción al derecho de enmienda y a los principios de razonabilidad y proporcionalidad, por el rechazo injustificado de mociones de fondo; 5) falta de fundamentación de la resolución de la Presidencia de la Comisión que rechazó sin discusión ni votación,

las mociones de fondo; 6) quebranto del principio democrático y del derecho de participación de las minorías parlamentarias, por la denegación arbitraria del derecho de apelación a los Diputados afectados por la resolución de la Presidencia de la Comisión que rechazó, automáticamente, mociones de fondo; 7) trasgresión de los artículos 81 y 82 de la Ley de Jurisdicción Constitucional; 8) en cuanto al fondo del proyecto, violación del principio de gravedad del procedimiento en materia de legislación internacional y del principio democrático; 9) rechazo arbitrario e injustificado de las mociones de reiteración; 10) falta de fundamentación de la resolución de la Presidencia de la Asamblea Legislativa que rechazó el setenta y dos por ciento de las mociones de reiteración; 11) denegatoria arbitraria para ejercer el derecho de apelación, el cual, se pretendió ejercer contra la resolución de la Presidencia de la Asamblea Legislativa que resolvió sobre el rechazo automático de las mociones de reiteración presentadas.

III.- QUEBRANTO PRINCIPIO DE PUBLICIDAD. Aducen los consultantes que en el procedimiento especial, creado a socaire del artículo 208 bis del Reglamento de la Asamblea Legislativa para darle trámite al expediente legislativo No. 16.521 de reforma parcial al artículo 41 bis del Reglamento, se infringió el principio de publicidad por cuanto se trata de "una propuesta de carácter normativo de naturaleza similar a un proyecto de acuerdo legislativo, aunque se tramite bajo la forma (apariencia) de una moción de orden" . Aducen que la moción de orden no fue puesta en conocimiento de los Diputados y Diputadas con antelación para estudiarla, no se respetó el plazo de 24 horas previas en que deben aparecer en el orden del día "otros asuntos de similar carácter normativo para poderse tramitar" , escasos minutos posteriores a su lectura se facilitó copia a los Jefes de Fracción y varios Diputados requirieron un receso para estudiar la propuesta antes de su votación. En suma, estiman que "el trámite de creación del procedimiento especial debió haber cumplido con ciertas normas mínimas de publicidad (información y difusión previa del texto, espacio para el análisis reposado de sus contenidos, etc.)" . Sobre el particular, cabe indicar que el artículo 208 bis del Reglamento de la Asamblea Legislativa dispone que por vía de "moción de orden", aprobada por dos tercios de los votos de la Asamblea, podrán crearse y establecer los procedimientos especiales para tramitar, entre otros aspectos, las reformas a su Reglamento. Bajo esa inteligencia, el régimen jurídico aplicable a la moción específica contemplada en el artículo 208 bis, es el general para todas las mociones de orden. Al respecto, el artículo 153 del Reglamento de la Asamblea

Legislativa dispone que "En cualquier estado del debate podrán presentarse mociones de orden, salvo que este Reglamento lo impida expresamente. Estas mociones se conocerán inmediatamente después de presentadas y aceptadas como tales por el Presidente. Para explicar el contenido de la moción el o los proponentes tendrán un plazo que, individualmente o en conjunto, no exceda de cinco minutos" . A tenor de la norma transcrita, los requisitos de la moción de orden son los siguientes: a) debe ser aceptada por el Presidente; b) se conocerá inmediatamente y c) el o los proponentes tienen un plazo máximo, individual o conjunto, de cinco minutos para explicar su contenido. Esa norma reglamentaria no impone que la moción de orden -incluida la específica del 208 bis del Reglamento de la Asamblea Legislativa- sea puesta en conocimiento de los Diputados y Diputadas con la debida antelación, incluida en el orden del día con 24 horas de anticipación o que se le facilite copia a los Diputados. Resulta connatural a la moción de orden su proposición y discusión inmediata, previa explicación de su alcance y contenido. El principio de publicidad, tratándose de una moción de orden, se respeta, en esencia, con la propuesta, su aceptación por el Presidente y, finalmente, con la explicación de su contenido al plenario por su proponente, para así ser votada. Es menester señalar que no debe confundirse la moción de orden para establecer un procedimiento especial -incluso para tramitar una reforma al Reglamento de la propia Asamblea- con la reforma, en sí, del Reglamento, se trata de dos actos claramente diferenciados. En el caso concreto, según se desprende del Acta de la Sesión Plenaria No. 137 del 22 de enero de 2007 (visible a folios 13-30 del Tomo I del expediente legislativo No. 16.521), la moción de orden fue aceptada por la Presidencia del Directorio, se decretó un receso, primero de quince minutos y luego de tres minutos más, para que la moción de orden fuera conocida y discutida por la fracciones que lo estimaran conveniente, las diputadas proponentes de la moción de orden expusieron su contenido y, finalmente, fue aprobada por 38 votos a favor. Por último, como consta en el Acta de la Sesión Plenaria No. 138 de 23 de enero de 2007 (visible a folios 33-40 del expediente legislativo No. 16.521), un diputado presentó una moción de revisión de la aprobada en la Sesión Plenaria del día anterior, siendo que fue rechazada por 34 votos en contra. Consecuentemente, en criterio de la mayoría de este Tribunal, no existió, en el procedimiento para conocer y votar la moción de orden, infracción a trámite legislativo sustancial alguno.

IV.- INFRACCIÓN DEL DERECHO DE ENMIENDA. Los Diputados que formulan la consulta estiman que se quebrantó el derecho de

enmienda, puesto que, en su criterio el mismo debe existir "(...) en el trámite de reformas reglamentarias -ya sean ordinarias o para crear procedimientos especiales- (...)" . Consideran que en la sesión del Plenario Legislativo en que se aprobó el procedimiento especial para tramitar la reforma al artículo 41 bis del Reglamento -expediente No. 16.521- el Presidente negó la posibilidad de presentar enmiendas para modificar el procedimiento propuesto. Sobre el particular, tal y como se señaló en el considerando precedente, el propio Reglamento de la Asamblea impone para el trámite de una moción de orden tres requisitos, a saber: a) debe ser aceptada por el Presidente; b) se conocerá inmediatamente y c) el o los proponentes tienen un plazo máximo para explicar su contenido de cinco minutos. No se establece en el régimen parlamentario interno la posibilidad para que los Diputados presenten enmiendas a la propuesta contenida en la moción de orden, dado que, por su naturaleza intrínseca están sometidas a un trámite célere. En caso de discrepar de lo resuelto por la Presidencia del Directorio, los Diputados en disidencia pueden emplear varios mecanismos tales como la apelación conforme el artículo 156 del Reglamento de la Asamblea Legislativa o a través de una moción de revisión inmediatamente antes de la aprobación del acta en la sesión siguiente, conforme el ordinal 155 del cuerpo normativo supracitado-, tal y como sucedió en la especie en la Sesión Plenaria No. 138 de 23 de enero de 2007-. Nuevamente, se impone distinguir entre el trámite de la moción de orden para crear un procedimiento especial -en el que no se prevé la posibilidad de plantear enmiendas-, cuya formación y régimen jurídico ya fue analizado en el considerando precedente y el trámite de la reforma reglamentaria, en sí mismo. En lo relativo al derecho de enmienda para el trámite de las reformas reglamentarias, debe tomarse en consideración que el Acuerdo Legislativo No. 4084 adoptado en la Sesión No. 24 del 10 de junio de 1999 (publicado en La Gaceta No. 129 de 5 de julio de 1999), el cual constituye una interpretación auténtica del ordinal 207 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, al explicitar el trámite de los proyectos de reforma total o parcial del Reglamento, sí prevé el derecho de enmienda de los Diputados al preverse en su artículo único, párrafo 2º, la posibilidad de plantear mociones de fondo, las que serán conocidas directamente por el Plenario, asimismo el párrafo 6º establece que en el caso de proyectos complejos o de un número considerable de mociones el Presidente puede ordenar, en cualquier estado del debate, que el asunto sea de conocimiento de una comisión especial, en la que se discutirán aquellas. El párrafo 7º del acuerdo interpretativo supracitado, prevé, incluso, la presentación de mociones de fondo directamente al Directorio durante los seis días hábiles siguientes a la fecha en que fue

rendido el informe de la comisión. Por último, el párrafo 9° del acuerdo de marras establece la posibilidad de reiterar las mociones de fondo rechazadas por la Comisión ante el Plenario si se transforma en comisión general para conocerlas. Es menester señalar que este Tribunal Constitucional en el Voto No. 8408-99 de las 15:24 hrs. de 3 de noviembre de 1999 (reiterado en los Votos Nos. 14986-04 de las 12:17 hrs. de 24 de diciembre de 2004 y 398-05 de las 12:10 hrs. de 21 de enero de 2005), estimó que el referido acuerdo legislativo interpretativo (No. 4084 de 10 de junio de 1999) resulta conforme con el Derecho de la Constitución. En todo caso, para el caso particular, en la moción de orden aprobada en la Sesión No. 137 del 22 de enero de 1997 – procedimiento especial para la reforma parcial del artículo 41 bis del Reglamento-, se contempla, con meridiana claridad, el poder de enmienda de los Diputados, así en el artículo 5 -Trámite en Comisión- se estatuye que las mociones de fondo serán de recibo sólo durante las dos primeras sesiones (inciso a), pudiendo el proponente referirse a éstas por un plazo de 5 minutos (inciso c), también, se contemplan las mociones de revisión (inciso d). Asimismo, en el artículo 6 -Trámite en Plenario- se prevé la posibilidad de plantear mociones de fondo ante el Directorio durante la primera sesión de discusión del proyecto (inciso c), reiterarlas ante el Plenario mediante moción de reiteración (inciso e) y plantear mociones de revisión (inciso l). Bajo esta inteligencia, en el criterio de la mayoría del Tribunal, en el procedimiento no existió infracción del derecho de enmienda tal y como fue argumentado por los consultantes.

V.- RECHAZO AUTOMÁTICO DE MOCIONES DE FONDO POR LA PRESIDENTA DE LA COMISIÓN. RECHAZO ARBITRARIO E INJUSTIFICADO DE MOCIONES DE FONDO (PRINCIPIOS DE RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD). Bajo este acápite se recogen dos aspectos de la consulta planteada a este Tribunal. A) El primero hace referencia al presunto rechazo automático de mociones de fondo por la Presidenta de la Comisión de Reglamento de la Asamblea Legislativa, puesto que, en opinión, de los consultantes carecía de tal competencia al ostentarla el Presidente del Directorio. Arguyen que en la Sesión de Comisión No. 6 de 29 de enero de 2007, se conocieron las mociones de fondo remitidas por el Plenario, siendo que la presidencia de ese órgano tomó la decisión de ordenar en grupos las mociones de fondo presentadas, permitiendo, únicamente, la defensa de una de éstas y teniendo rechazadas de plano -sin discusión y votación- las restantes, con lo que se extralimitó en sus funciones. Estiman que las mociones de fondo son conocidas por la comisión dictaminadora por delegación expresa del Plenario que tiene la competencia para

conocer el expediente, de modo que la Presidencia de la Comisión no tenía facultades para calificar las mociones. Al respecto, debe tomarse en consideración que en el artículo 6 -inciso d)- del procedimiento especial para la reforma del artículo 41 bis del Reglamento, se dispuso, claramente, que las mociones de fondo planteadas al Directorio pasarán a conocimiento de la Comisión Dictaminadora, siendo que se indicó expresamente que "Para el trámite de las mociones se aplicarán las reglas establecidas para las mociones de comisión" , ese apartado, por consiguiente, remite al artículo 5, inciso b), el cual habilitó, claramente, a la Presidencia de la Comisión Dictaminadora para que, incluso de oficio, agrupara las mociones de fondo cuando tengan conexidad íntima, identidad de contenido o sean razonablemente equivalentes o reiteración de otras ya resueltas. En todo caso, la remisión efectuada por el artículo 6, inciso d), le permite a los Diputados apelar las resoluciones de la presidencia de la Comisión -por aplicación del artículo 5, inciso f)-. De otra parte, resulta sumamente claro que el artículo 6, inciso e), le permite a los Diputados reiterar las mociones rechazadas ante el Plenario mediante la respectiva moción de reiteración. B) En lo atinente al presunto rechazo de mociones de fondo, los consultantes señalan que el plenario remitió 63 propuestas de enmienda presentadas por varios Diputados a la comisión dictaminadora, de las cuales cuarenta -casi las dos terceras partes- fueron rechazadas, en su parecer, automática, abusiva y arbitrariamente por la presidencia de la comisión. Estiman que las mociones presentadas no correspondían a modificaciones de los incisos del proyecto sino que eran propuestas de adición -regulando aspectos no contenidos en el proyecto-, por lo que no resultaba aplicable la restricción establecida en el artículo 6, inciso c), del procedimiento especial -una moción por Diputado por cada inciso-, con todo lo cual se restringió el derecho de enmienda. Nuevamente, es preciso señalar que el derecho de enmienda, para el caso particular, no fue cercenado, puesto que, a tenor del artículo 6, inciso d), del procedimiento especial aprobado, en el trámite en Plenario, "Para el trámite de las mociones se aplicaran las reglas establecidas para las mociones de comisión" , de modo que bien pudo el o los Diputados a quienes se les rechazaron de plano las mociones de fondo por la Presidencia de la Comisión apelar de tal resolución (artículo 5, inciso f) -tal y como sucedió y será analizado infra-, para lo que bien se pudo aducir como agravio que la moción de fondo era una adición y no una modificación, que se produjo una interpretación restrictiva por ese órgano del artículo 6, inciso c), que no se aplicaron criterios uniformes en el trámite de las mociones de fondo o bien que se quebrantaron los principios de razonabilidad y proporcionalidad. De otra parte,

respecto de tales mociones de fondo el artículo 6, inciso e), del procedimiento especial habilita a los Diputados, ante su rechazo en la Comisión dictaminadora, para reiterarlas ante el Plenario. Síguese de lo anteriormente expuesto, que para la mayoría de este Tribunal, no se produjeron los vicios de carácter sustancial que adujeron los consultantes y que fueron analizados en este acápite.

VI.- FALTA DE FUNDAMENTACIÓN DE LA RESOLUCIÓN DE LA PRESIDENCIA DE LA COMISIÓN QUE RECHAZÓ MOCIONES DE FONDO. En criterio de los consultantes, la resolución de la presidencia de la Comisión que dispuso rechazar de plano y en bloque algunas mociones de fondo, ubicar otras en grupos o separadamente, carece de fundamentación o motivación. En punto a este extremo, cabe señalar que el procedimiento especial en su artículo 6, inciso d), remite, para el trámite de las mociones en plenario, a lo expresamente dispuesto para las mociones de comisión, de modo que a tenor del artículo 5, inciso d), la Presidencia de la Comisión puede, en aras de racionalizar la discusión y el debate, incluso de oficio, agrupar mociones que tengan conexión íntima, identidad de contenido o cuando sean razonablemente equivalentes o reiteración de otras pendientes de resolverse o ya resueltas, así como rechazar las que no se ajusten a lo establecido en el artículo 6°, inciso c) -una moción por inciso del proyecto-. Debe tomarse en consideración que en caso de ser ayuna de motivación la resolución, el Diputado puede plantear la apelación del caso para que el vicio sea subsanado (artículo 5, inciso f). Por lo expuesto, la mayoría del Tribunal estima que no se verificó el defecto apuntado por los gestionantes.

VII.- DENEGACIÓN ARBITRARIA DEL DERECHO DE APELACIÓN DE LOS DIPUTADOS AFECTADOS POR LA RESOLUCIÓN DE LA PRESIDENCIA QUE RECHAZÓ AUTOMÁTICAMENTE MOCIONES DE FONDO. Exponen los consultantes que en la Sesión de Comisión No. 6 del 29 de enero del 2007 dos Diputados presentaron recurso de apelación contra la resolución que dispuso tramitar en bloque las mociones de fondo presentadas por éstos al Plenario y rechazar otras, siendo que la Presidencia se negó a admitir la presentación de los recursos de apelación. Estima este Tribunal Constitucional que tal extremo del iter legislativo sí constituye, a todas luces, un claro y evidente vicio sustancial, puesto que, como se ha señalado reiteradamente en esta sentencia un instrumento fundamental para actuar y potenciar el derecho de enmienda de los Diputados y de respeto de las minorías -como manifestaciones del principio democrático-, lo constituye la posibilidad de recurrir las decisiones de la

presidencia de la Comisión dictaminadora, tal y como lo dispone el artículo 5, inciso f) -aplicable al trámite en plenario, artículo 6, inciso d)- del procedimiento especial aquí consultado, medio de impugnación cuya procedencia le corresponde determinar a la Comisión dictaminadora para que luego se pronuncie el Plenario. Pese a que el procedimiento especial dispuesto contempla, expresamente, el derecho de apelación de los Diputados de las resoluciones de la presidencia de la Comisión y del Plenario (artículos 5, inciso f, y 6, inciso m), es lo cierto que, incluso, en los procedimientos legislativos ordinarios, el derecho a recurrir de las resoluciones del presidente de una comisión, cuando se estime que existen irregularidades o disconformidades con el ordenamiento jurídico, es un deber de los Diputados miembros de aquella, según lo establece el artículo 5, inciso 6), del Reglamento de la Asamblea Legislativa, principio que se reitera, para el trámite ante el Plenario, en el ordinal 156 del Reglamento de la Asamblea Legislativa. Bajo esta inteligencia, el derecho a recurrir de los Diputados de las resoluciones de la presidencia de la Comisión o del Plenario para lograr una eventual rectificación de lo dispuesto es un trámite de carácter sustancial, cuya inobservancia o infracción provoca, ineluctablemente, un vicio de la misma naturaleza. Sobre este extremo de la consulta, se indica que en la Sesión Ordinaria No. 6 de 29 de enero de 2007 de la "Comisión especial que estudiará y dictaminará todos los proyectos de reforma al Reglamento de la Asamblea Legislativa", los Diputados Merino del Río y Madrigal Brenes interpusieron sendos recursos de apelación contra la resolución de la Presidencia de la Comisión que decidió tramitar en bloque las mociones de fondo presentadas por esos legisladores en el Plenario y tenerlas por desechadas en su gran mayoría. Señalan los consultantes que la Presidenta de la Comisión se negó a admitir los recursos de apelación y darles el trámite respectivo. En efecto, según se desprende del acta de la Sesión Ordinaria No. 6 de la Comisión Especial referida (visible a folios 438-525 del Tomo II del Expediente Legislativo No. 16521), al dar inicio ésta, la Presidencia hizo referencia a las 63 mociones de fondo recibidas en el Plenario y expuso el procedimiento legislativo pertinente para tramitarlas, para lo cual aludió al artículo 6, incisos c) y h), de la moción de orden aprobada en la Sesión del Plenario Legislativo No. 137 de 22 de enero de 2007 -procedimiento especial dispuesto conforme al artículo 208 bis del Reglamento de la Asamblea Legislativa para proceder a la reforma del ordinal 41 bis-, en el sentido que "(...) Los Diputados solo podrán presentar una moción por inciso del proyecto" y que "Cuando un Diputado presente más de una moción por un mismo inciso, la presidencia tramitará únicamente la que fue presentada de primero

teniendo por rechazada las restantes" , así como las facultades de la Presidencia, contenidas en el artículo 5, incisos a) y b), para ordenarlas en orden ascendente del articulado y agruparlas cuando tengan íntima conexidad, identidad en el contenido, sean razonablemente equivalentes o reiteración de otras ya resueltas definitivamente por la Comisión. Acto seguido, la Presidenta de la comisión le solicitó a los Diputados proponentes de las mociones que indicarán cuál moción se tendría por presentada y cuáles por retiradas, ante la norma que establece que sólo cabe una moción por inciso. Asimismo, señaló la Presidencia que en caso de no indicarse cuál moción se tendría por presentada, tramitaría la que se hubiere propuesto de primero, según el sello de recibido y la numeración brindada por la Secretaría del Directorio y, por último, advirtió que las rechazadas podrían ser presentadas ante el Plenario, vía moción de reiteración (folios 442-443, Tomo II del Expediente Legislativo No. 16521). Después de señalar, por cada inciso, las mociones que tenía cada Diputado o Diputada, el legislador Merino del Río manifestó expresamente "Yo apelo esa resolución de la Presidencia de esta Comisión, la Presidente de esta Comisión no está autorizada para calificar las mociones de fondo que presenta cada diputado, eso es una atribución que le corresponde al Presidente de la Asamblea Legislativa. Usted no tiene competencia para agrupar o declarar improcedentes las mociones presentadas por nosotros (...)" (visible a folio 444 Tomo II del Expediente Legislativo No. 16521) y añadió "Insisto, quiero que se me reciba la apelación correspondiente, pues siento y no acepto esta clasificación que usted está haciendo, y no acepto retirar en esta Comisión ninguna de las mociones que este diputado ha presentado" (visible a folio 446 loc. cit.). Ulteriormente, el Diputado Merino del Río manifestó "He presentado una moción de apelación, quisiera saber si usted la va a recibir o no, señora Presidenta" (visible a folio 450 loc. cit.), ante lo cual la Presidenta le señaló lo siguiente "No señor Diputado, no la recibo" (visible a folio 451 loc. cit.). Finalmente, el Diputado Merino del Río le requirió a la Presidenta de la Comisión "(...) una reconsideración de su decisión de no aceptarme esta apelación, porque de lo contrario, yo no podría volver a intervenir en esta Comisión, ni defender ni una sola de mis mociones (...)" (visible a folio 452 loc. cit.), para lo cual argumentó que sus mociones no versaban sobre un mismo inciso por lo que no eran idénticas, puesto que, se trataba de adiciones, razón por la cual no se podían emplear los criterios de selección y agrupamiento predefinidos en el procedimiento especial (visible a folio 454 loc. cit.). Del mismo modo, el Diputado Madrigal Brenes externó lo siguiente "Apelo su decisión (...) y le rogaría que me permita un receso de unos tres minutos para completarla y

plantearla por escrito" (visible a folio 446 loc. ult. cit.), siendo que, ulteriormente, le indicó a la Presidenta que "(...) debería en aras de que todos quedemos claros, de cuáles son los argumentos para rechazar el recurso de apelación que yo he planteado verbalmente, debería usted de emitir una resolución para que al menos sepamos los demás diputados, cuál es el razonamiento, porque me parece que hemos señalado razones de fondo en relación con la aplicación del artículo quinto (...) usted con esa decisión que está tomando, está afectando mis derechos como diputado y yo le ruego me reciba mi recurso de apelación o me indique específicamente en razón de que usted me la está rechazando" (visible a folio 456 loc. cit.). El argumento o razonamiento empleado por la Presidenta de la Comisión para rechazar los recursos de apelación interpuestos por los Diputados Merino del Río y Madrigal Brenes, fue señalar que actuaba ceñida estrictamente al procedimiento especial predefinido o a la legalidad y que, en la aplicación de las normas de aquél, no existe ninguna interpretación de su parte sino una aplicación literal (visible a folios 449-450, 456-457 loc. cit.). Los argumentos manifestados por la Presidenta de la Comisión para el rechazo ad portas de las apelaciones interpuestas por los Diputados ya mencionados, en criterio de este Tribunal Constitucional, no resultan atendibles, por cuanto, uno de ellos - Merino del Río- planteó una cuestión que, efectivamente, no estaba prevista en las regulaciones del procedimiento especial, concretamente, la relativa a las mociones de fondo planteadas ante el Plenario tendientes a adicionar los incisos y no a modificarlos, enmendarlos o suprimirlos. Este extremo, al configurarse en una laguna del procedimiento especial, dispuesto y aprobado en su momento por una mayoría calificada del Plenario, requería, necesariamente, que las apelaciones fueran conocidas y resueltas a tenor del trámite dispuesto en el artículo 5, inciso f) de la moción de orden aprobada en la Sesión del Plenario No. 137 de 22 de enero de 2007 -procedimiento especial para la reforma parcial del artículo 41 bis del Reglamento de la Asamblea Legislativa-. Es menester señalar que, independientemente que la apelación interpuesta por algún Diputado sea manifiestamente improcedente o impertinente, lo cierto del caso es que, tanto en los procedimientos ordinarios como en el especial que es objeto de análisis, se prevé ese derecho para los legisladores, siendo que la Presidencia de la Comisión debe apegarse al trámite pautado y no dictar una resolución de rechazo de plano o ad portas, puesto que, incluso, esta facultad no le fue concedida a la Presidencia de la Comisión en el supracitado artículo 5º, inciso f), nótese que a tenor de esa norma le corresponde a la Comisión determinar, por mayoría de votos, si resulta admisible la apelación -previa

intervención de apelante y defensa de la Presidencia- para que, finalmente, sea conocida y resuelta por el Plenario. Indubitablemente, el rechazo ad portas de las apelaciones interpuestas, con fundamento en el argumento del estricto

apego al procedimiento especial y la ausencia de interpretaciones por parte de la Presidencia, quebrantó flagrantemente el principio democrático y los derechos derivados de éste tales como la representación, participación política, derecho de enmienda y respeto de las minorías y se configura, a todas luces, como un vicio sustancial del procedimiento, al haberse omitido el trámite previamente pautado en el artículo 5º, inciso f), del procedimiento especial. De otra parte, llama poderosamente la atención que, en ocasiones, la Presidencia de la Comisión invocó y respaldó algunas de sus decisiones en el artículo 5º -Trámite en Comisión-, haciendo uso de la remisión expresa contenida en el artículo 6, inciso d), del procedimiento especial y, en lo referente a las apelaciones, hizo caso omiso de lo expresamente señalado en el artículo 5, inciso f).

VIII.- VICIOS DE PROCEDIMIENTO PRESUNTAMENTE INCURRIDOS EN EL PLENARIO POR ALGUNAS RESOLUCIONES DE LA PRESIDENCIA DEL DIRECTORIO -AMPLIACIÓN DE LA CONSULTA-. Bajo este epígrafe se evacuan los extremos consultados en el escrito de ampliación presentado el 13 de febrero de 2007 (visible a folios 234-238 del expediente de la consulta), los cuales están referidos, básicamente, a supuestos vicios sustanciales en que incurriera la Presidencia del Directorio de la Asamblea Legislativa. A) RECHAZO ARBITRARIO E INJUSTIFICADO DE MOCIONES DE REITERACIÓN. VIOLACIÓN DEL DERECHO DE ENMIENDA. PRINCIPIOS DE RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD. APLICACIÓN DE CRITERIOS CONTRADICTORIOS. Los consultantes esgrimen que en el trámite de presentación de mociones de reiteración en el Plenario se presentaron un total de 70, de las que, únicamente, 19 fueron admitidas por la Presidencia, esto es, según sus propios cálculos un 72% de las mociones presentadas por los Diputados y Diputadas de diversas fracciones fueron rechazadas de manera "automática". No obstante, la determinación de la Presidencia del Directorio que se refleja en la Sesión Plenaria Extraordinaria No. 2 de 31 de enero de 2007 (visible a folios 650-705 del Tomo III del expediente legislativo No. 16.521), tuvo claro sustento en el artículo 6, inciso e), del procedimiento especial, el cual dispone que las mociones de fondo rechazadas en Comisión podrán ser reiteradas en el Plenario, mediante moción de reiteración, siendo que en la parte final se indica que "Cada Diputado podrá presentar únicamente una reiteración por inciso del proyecto" . De modo que, la actuación de la Presidencia del Directorio estuvo fundada en la

moción de orden, vía artículo 208 bis del Reglamento de la Asamblea Legislativa, que aprobó el Plenario por mayoría calificada, y por cuyo medio se configuró regularmente un procedimiento especial para el trámite de la reforma parcial del numeral 41 bis de ese cuerpo normativo. Ahora bien, si los Diputados y Diputadas que plantearon las mociones de revisión estimaban que la aplicación del inciso e) del artículo 6 del procedimiento especial, resultaba irrazonable y desproporcionada, limitando abruptamente el derecho de enmienda de los grupos minoritarios para incidir en la iniciativa, o, simplemente, contradictoria, debieron plantear la apelación respectiva, con sustento en el inciso m) del artículo 6° -tal y como sucedió en la especie y será objeto de análisis en el sub-acápite C de este considerando-. Precisa advertirse que en el trámite objeto de estudio no cabía la aplicación del numeral 138 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, precepto que está concebido para los procedimientos ordinarios y no para los especiales creados vía moción de orden ex artículo 208 bis ibidem. B) FALTA DE FUNDAMENTACIÓN DE LA RESOLUCIÓN DE LA PRESIDENCIA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA QUE RECHAZÓ EL 72% DE LAS MOCIONES DE REITERACIÓN. La Presidencia de la Asamblea, al conocer del informe de la Comisión dictaminadora sobre las mociones, y la procedencia de las de reiteración, sustentó, lacónicamente, el rechazo en lo dispuesto en el inciso e) del artículo 6 del procedimiento especial. Si los Diputados o Diputadas proponentes, estiman que tal resolución de rechazo carecía de suficiente o total motivación, el medio para alegarlo es a través del recurso de apelación previsto en el inciso m) del artículo 6 -facultad que efectivamente fue ejercida como se verá en el sub-acápite siguiente-. C) DENEGATORIA DEL DERECHO DE APELACIÓN DE LOS DIPUTADOS Y DIPUTADAS EN EL PLENO. Refieren los consultantes que varios Diputados y Diputadas interpusieron recursos de apelación contra la resolución de Presidencia que dispuso el rechazo ad portas o "automático" de las mociones de reiteración, siendo que ese órgano las inadmitió. Según se desprende del Acta de la Sesión Plenaria Extraordinaria No. 2 de 31 de enero de 2007 (visible a folios 650-705 del Tomo III del expediente legislativo No. 16.521), efectivamente, el Diputado Merino del Río impugnó la decisión de la Presidencia de rechazar la mayoría de las mociones de reiteración (visible a folio 685 loc. cit.), siendo que el Presidente le manifestó "No es de recibo su apelación. Diputado yo estoy aplicando unas normas que decidí (...) fueron decididas, o aceptadas, o/y ratificadas por este Plenario, por la mayoría requerida y, por lo tanto no me cabe, nada más, que aplicar las normas, y es una aplicación directa de las disposiciones reglamentarias" (visible ibidem). Luego, el Diputado Madrigal Brenes, también, impugnó la decisión

de la Presidencia del Plenario de declarar inadmisibles una cantidad importante de mociones (visible *ibidem*) y el Presidente le refirió lo siguiente: "Diputado, yo ni estoy interpretando ni estoy imaginando, simplemente estoy aplicando el inciso h) que dice (...). En su caso, usted, presenta una moción que afecta todos los incisos; luego, ahí, cierra la posibilidad de admitirle cualquiera de las otras mociones que se refieren a esos incisos" (visible a folio 686 loc. cit.). La Diputada Zamora Chaves se adhirió a la apelación de los Diputados referidos (visible a folio 686 loc. cit.) y el Presidente de la Asamblea le indicó "(...) reitero que no es posible admitir la apelación (...) Si hubiera presentado tres mociones distintas, pues, se hubieran admitidos esas tres, pero no el resto" (visible a folio 687 loc. cit.). Pese al rechazo de plano, el Diputado Merino del Río, le indicó a la Presidencia que estaba haciendo una interpretación restrictiva que excedía su aplicación literal con el consiguiente cercenamiento del derecho de enmienda (visible a folio 687 loc. cit.). Ese legislador le indicó al Presidente que sus mociones no pretendían modificar ninguno de los incisos contenidos en el proyecto sino, más bien, agregar otros adicionales y conexos, propuestas que guardan relación -homogeneidad y congruencia- con la iniciativa (visible a folio 688). Finalmente, el Presidente le indicó a ese Diputado lo siguiente "Me parece que su análisis no es correcto, yo no lo he colocado a usted en una situación de indefensión. Usted ha hecho mociones que no son admisibles y el argumento de que, al agregar mociones que no estaban en el texto se le rechazaron, no es válido para nada (...) De tal manera que mi interpretación no fue restrictiva en cuanto a incisos nuevos. Lo que sí fue es estrictamente apegada al Reglamento en lo que se refiere a los incisos que ya estaban (...)" , después de un receso, manifestó "Se han presentado dos apelaciones: una del diputado José Merino del Río y otra del diputado Brenes Madrigal, como había explicado no son de recibo" (visible a folio 689 loc. cit.). Por las razones expuestas en el Considerando VII de esta Sentencia -para el caso de lo resuelto por la Presidencia de la Comisión dictaminadora-, este Tribunal Constitucional considera que el rechazo ad portas de los recursos de apelación interpuestos por varios Diputados y Diputadas constituye un inequívoco vicio sustancial del trámite o procedimiento legislativo especial, por cuanto, como ya se señaló, la apelación es un valioso instrumento de impugnación para hacer efectivo y actuar el derecho de enmienda de los Diputados y garantizar la participación política y libre de los grupos minoritarios en la toma de una decisión legislativa fundamental. A contrapelo de lo expresamente dispuesto en el artículo 6, inciso m), del procedimiento especial previamente aprobado y pautado, la Presidencia del Plenario rechazó de plano

los recursos de apelación interpuestos, pese a que se planteaban agravios y argumentos de relevancia tales como la inaplicación de la parte final del inciso e) de ese numeral, habida cuenta que las mociones de reiteración propuestas versaban sobre extremos no previstos, puesto que, pretendían adicionar alguna norma conexas y congruente con la iniciativa discutida. El inciso m) del artículo 6° es sumamente claro al garantizarle a los Diputados la posibilidad de apelar las resoluciones del Presidente de la Asamblea, cuando se estimen irregulares o ilegítimas, siendo que la potestad de pronunciarse sobre su procedencia o inadmisibilidad recae en el Pleno y no en el Presidente, de modo que es a ese órgano colegiado al que le compete determinar su procedencia o pertinencia, para que, finalmente, el recurso sea conocido y resuelto, también, por el Pleno. Consecuentemente, los argumentos vertidos por el Presidente de la Asamblea para rechazar ad portas las apelaciones -apego estricto a las normas del procedimiento especial, sin interpretación alguna- resultan, a todas luces, jurídicamente improcedentes e inválidos.

IX.- TRANSGRESIÓN DE LOS ORDINALES 81 Y 82 DE LA LEY DE LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL. Estiman los Diputados que formulan la consulta que ante este Tribunal penden de ser conocidas y resueltas varias acciones de inconstitucionalidad interpuestas en contra del trámite de aprobación del artículo 208 bis del Reglamento de la Asamblea Legislativa y la conformación de la Comisión Especial de Reglamento de la Asamblea Legislativa (expedientes 05-3755-0007-CO y 05-5559-007-CO), las que se tramitan acumuladas en el expediente No. 05-3749-0007-CO. Señalan que por resolución interlocutoria de las 14:49 hrs. de 19 de mayo de 2005 se dispuso que en los procesos y procedimientos en que se discuta la aplicación de lo cuestionado no se debe dictar resolución final hasta tanto este Tribunal no dicte sentencia. Sobre este particular, según se desprende de las resoluciones dictadas por la Presidencia de este Tribunal a las 15:15 hrs. de 18 de mayo de 2005 (visible a folios 36-37 del expediente No. 05-003749-0007-CO), 15:30 hrs. de 25 de mayo de 2005 (visible a folios 115-116 del expediente No. 05-003749-0007-CO) y 15:10 hrs. del 1° de junio de 2005 (visible a folios 232-233 del expediente No. 05-003749-0007-CO), las acciones de inconstitucionalidad interpuestas contra el artículo 208 bis del Reglamento de la Asamblea Legislativa, formuladas, respectivamente, por el ex Diputado Corrales Bolaños, Valverde Bermúdez y Alfaro García y otros, y tramitadas bajo los expedientes Nos. 05-003755-0007-CO, 05-005559-007-CO y 05-006159-007-CO, fueron acumuladas y se tuvieron como

ampliación de la tramitada bajo el expediente No. 05-003749-0007-CO. De otra parte, por resolución de las 14:40 hrs. de 19 de mayo de 2005, la Presidencia de esta Sala le dio curso a las acciones de inconstitucionalidad acumuladas Nos. 05-003749-0007-CO y 05-003755-0007-CO (visible a folio 43-45 del expediente No. 05-003749-0007-CO). En esta providencia se indicó lo siguiente "(...) Publíquese por tres veces un aviso en el Boletín Judicial sobre la interposición de la acción, para que en los procesos o procedimientos en que se discuta la aplicación de lo cuestionado, no se dicte resolución final mientras la Sala no haya dictado sentencia. Este aviso sólo afecta los procesos judiciales pendientes en los que se discuta la aplicación de lo impugnado y se advierte que lo único que impide es dictar sentencia o bien el acto en que haya de aplicarse lo cuestionado en el sentido en que lo ha sido. Igualmente, lo único que la acción suspende en vía administrativa es el dictado de la resolución final en los procedimientos tendentes a agotar esa vía, que son los que se inician con y a partir del recurso de alzada o de reposición interpuestos contra el acto final, salvo que se trate de normas que deben aplicarse durante la tramitación, en cuyo caso la suspensión opera inmediatamente (...)". Los avisos fueron publicados en los Boletines Judiciales Nos. 106, 107 y 108 de 2, 3 y 6 de junio de 2005 (visibles a folios 47 frente y vuelto del expediente No. 05-003749-0007-CO). Bajo esta inteligencia, no cabe la menor duda en cuanto a los efectos y alcances de la resolución de curso de las acciones de inconstitucionalidad acumuladas en contra del artículo 208 bis del Reglamento de la Asamblea Legislativa. En efecto, lo dispuesto por la Presidencia de este Tribunal en la resolución de las 14:40 hrs. de 19 de mayo de 2005 -lo cual, a su vez, tiene pleno sustento, en los ordinales 81, párrafo 2º, y 82 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional- tiene efectos, única y exclusivamente, para los procesos jurisdiccionales y los procedimientos administrativos en trámite. Consecuentemente, sus efectos no se proyectan a los procedimientos legislativos en trámite y que tienen sustento en la norma reglamentaria de la Asamblea que ha sido impugnada de inconstitucional pero que, por esa sola circunstancia, no deja de estar cubierta por una presunción de legitimidad constitucional, puesto que, será, únicamente, la sentencia estimatoria la que podrá declararla inconstitucional. Nótese que, lo resuelto por la Presidencia y lo establecido en los ordinales 81, párrafo 2º, y 82 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, tienen pleno sentido en el marco del denominado control de constitucionalidad a posteriori, vía acción de inconstitucionalidad, en el cual, en ocasiones y, sobre todo en la sub-especie del control concreto, se precisa de un caso previo pendiente de resolución, en el que se invoque la

inconstitucionalidad como un medio razonable de amparar la situación jurídica sustancial que se estima lesionada en el asunto previo. Consecuentemente, tales normas no pueden tener efecto y sentido para el llamado control de constitucionalidad a priori, del cual uno de los mecanismos para hacerlo efectivo lo constituye la consulta legislativa facultativa. En el terreno del control de constitucionalidad a priori y, particularmente, de las consultas de constitucionalidad, la norma aplicable es la del artículo 100, párrafo 2º, que establece lo siguiente: "La consulta no interrumpirá ningún trámite, salvo el de votación del proyecto en tercer debate o, en su caso, la sanción y publicación del decreto respectivo, sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 98" , este último se refiere a los proyectos que tienen un plazo constitucional o reglamentario para ser votados, en cuyo caso podrán votarse aunque no se haya recibido el criterio de este Tribunal. Bajo esta inteligencia, en el criterio de la mayoría de este Tribunal, en el procedimiento legislativo sub-examine no hubo infracción de los ordinales 81 y 82 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional.

X.- INFRACCIÓN DEL PRINCIPIO DE GRAVEDAD DEL PROCEDIMIENTO EN MATERIA DE TRATADOS Y CONVENIOS INTERNACIONALES. Estiman los Diputados consultantes que el proyecto de reforma parcial al artículo 41 bis del Reglamento de la Asamblea Legislativa, tiene como propósito o fin aplicar un trámite excepcional y expedito para la aprobación o rechazo de los tratados regulados en el ordinal 7º de la Constitución. En su criterio, aun después de la reforma parcial a los artículos 7º y 121, inciso 4), de la Constitución política vigente, se mantuvo el sentir de la Asamblea Nacional Constituyente de establecer un procedimiento agravado de aprobación o rechazo de un tratado internacional, toda vez, que las regulaciones del Derecho Internacional pueden afectar el ordenamiento jurídico interno. En opinión de los consultantes, existe una renuencia del constituyente de comprometer el derecho interno a través de tratados que no hayan sido profundamente debatidos, analizados y dados a conocer por los medios disponibles a la ciudadanía. Señalan que, a partir de los artículos 124 de la Constitución, 41 bis -en su redacción actual- y 208 bis del Reglamento de la Asamblea Legislativa, puede inferirse el "principio de gravedad del procedimiento en materia de legislación internacional", el cual impide que la discusión y eventual aprobación de un tratado público o convenio internacional pueda ser sometida a un procedimiento legislativo especial de carácter sumario, abreviado o celeré. Precisado el núcleo argumental de los consultantes, el

punto medular es determinar si los tratados públicos y convenios internacionales contemplados en el párrafo 1° del artículo 7 de la Constitución pueden, eventualmente, ser sometidos a uno o varios trámites especiales -sumarios o abreviados-, como el previsto en el ordinal 41 bis del Reglamento de la Asamblea Legislativa, esto es, si en su tramitación es factible fijar un plazo de votación. Ciertamente, el artículo 7° de la Constitución Política de 1949, después de su reforma parcial por Ley No. 4123 de 31 de mayo de 1968, regula dos categorías de tratados y convenios internacionales, a saber: a) Los no referidos a la integridad territorial o a la organización política del país -párrafo primero- y b) los que sí tocan tales aspectos -párrafo segundo-. Para el primer tipo de tratados y convenios internacionales el Poder reformador no dispuso que fueran aprobados por un procedimiento agravado, como sí fue previsto para los contenidos en el párrafo segundo que requieren ser ratificados por una votación no menor de las tres cuartas partes de la totalidad de los miembros de la Asamblea y dos tercios de los miembros de una Asamblea Constituyente, convocada al efecto, dada la trascendencia de la materia regulada y sus posibles efectos sobre la soberanía y la integridad territorial. Resulta claro que los tratados públicos y convenios internacionales referentes a la integridad territorial o la organización política del país están sometidos a un procedimiento agravadísimo de aprobación pautado por el propio texto constitucional, de modo que, obviamente, están sustraídos del procedimiento legislativo ordinario. La duda acerca de establecer uno o varios trámites especiales en el procedimiento legislativo para la deliberación, aprobación o improbación de un tratado público o convenio internacional puede surgir tratándose de aquellos que se encuentran contemplados en el párrafo 1° del artículo 7° constitucional. La mayoría de este Tribunal Constitucional estima que tratándose de los tratados públicos y convenios internacionales establecidos en el artículo 7, párrafo 1°, de la Constitución, sí pueden ser sometidos a uno o varios trámites especiales, como el que resultaría si, finalmente, es aprobada la reforma al ordinal 41 bis del Reglamento de la Asamblea Legislativa, esto es, una moción para fijar plazos de votación. El establecimiento de un plazo de votación no enerva la función deliberativa esencial de la Asamblea, por cuanto, durante el lapso fijado, los Diputados y Diputadas o grupos políticos en minoría podrán ejercer sus derechos de representación y de participación política y libre. Es menester advertir que, tratándose de tales instrumentos internacionales, por la atribuciones definidas en la Constitución el derecho de enmienda se ve limitado, toda vez, que al órgano legislativo le corresponde, únicamente, aprobarlos o improbarlos, siendo posible,

a lo sumo, las cláusulas interpretativas con las restricciones que este mismo Tribunal ha definido paulatinamente en su jurisprudencia. La determinación de un plazo de votación -aunque racionaliza los tiempos del procedimiento legislativo- no enerva la posibilidad de una discusión y deliberación de calidad y plena, de cara a establecer los efectos directos o reflejos del instrumento internacional en el ordenamiento jurídico interno, de ponderar la conveniencia u oportunidad política y socioeconómica de su eventual aprobación o improbación, de vislumbrar una legislación de implementación y desarrollo -extremo que, en todo caso, debe ser objeto de procedimientos legislativos futuros que garanticen los derechos de enmienda, de participación y representación de los Diputados, Diputadas y de los diversos grupos políticos presentes en el Parlamento- y, sobre todo, de un adecuado, racional y proporcionado ejercicio del control político. De lo expuesto, se desprende que el proyecto de acuerdo legislativo para reformar parcialmente el artículo 41 bis del Reglamento de la Asamblea Legislativa -que contiene un trámite especial para abreviar el procedimiento legislativo ordinario al regular la moción para fijar plazos de votación- en cuanto pretende eliminar la exclusión expresa contenida en el inciso c), referida a la aprobación de los tratados públicos y convenios internacionales, resulta sustancialmente conforme con el Derecho de la Constitución, siempre y cuando no se entiendan comprendidos los contemplados en el artículo 7, párrafo 2º, de la Constitución que cuentan con un procedimiento agravado pautado por la propia Norma Fundamental.

XI.- VOTOS SALVADOS. La Magistrada Calzada y los Magistrados Armijo y Cruz salvan el voto respecto de lo indicado por la mayoría en los Considerandos III, IV, V y VI y estiman que sí se produjeron los vicios sustanciales ahí puntualizados. La Magistrada Calzada y el Magistrado Armijo salvan el voto sobre lo expuesto por la mayoría en el Considerando IX y estiman que sí hubo infracción de los ordinales 81 y 82 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional al estar pendiente una acción de inconstitucionalidad contra el artículo 208 bis del Reglamento de la Asamblea Legislativa. La Magistrada Calzada y los Magistrados Armijo y Cruz salvan el voto acerca de los fundamentos expuestos por la mayoría en el Considerando X y declaran inconstitucional la reforma parcial del artículo 41 bis del Reglamento de la Asamblea Legislativa en cuanto autoriza la aplicación del trámite previsto a los tratados públicos y convenios internacionales.

POR TANTO:

Se evacua la consulta legislativa facultativa, del procedimiento legislativo seguido para el trámite del proyecto del acuerdo para reformar parcialmente el artículo 41 bis del Reglamento de la Asamblea Legislativa (expediente No. 16.521), en el siguiente sentido:

a) Por unanimidad, se declara que constituye un vicio sustancial del procedimiento legislativo la inadmisión ad portas de las apelaciones formuladas por algunos Diputados y Diputadas, tanto en la Comisión como en el Plenario.

b) Por mayoría de votos -Magistrados Solano, Mora, Jinesta y Certad- que no existen los otros vicios de procedimientos alegados. La Magistrada Calzada y los Magistrados Armijo y Cruz salvan el voto, y estiman que hay vicios sustanciales en cuanto lo siguiente: 1) el trámite de la moción para fijar el procedimiento especial, por infracción de los principios de publicidad y del derecho de enmienda propios de la función legislativa; 2) las limitaciones arbitrarias y excesivas del derecho de enmienda y de participación de las minorías, tanto en el procedimiento seguido ante la Comisión dictaminadora , como ante el Plenario de la Asamblea; 3) falta de fundamentación de la resolución de la Presidencia de la Comisión que rechazó las mociones de fondo; 4) el rechazo injustificado de mociones de reiteración presentadas ante el Plenario.

c) Por mayoría de votos -Magistrados Solano, Mora, Jinesta, Cruz y Certad- se declara que en la tramitación del procedimiento no se han quebrantado los artículos 81 y 82 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional. La Magistrada Calzada y el Magistrado Armijo salvan el voto y consideran que la aplicación del artículo 208 bis del Reglamento de la Asamblea Legislativa, por encontrarse este suspendido por resolución de la Sala Constitucional, contiene un vicio sustancial del procedimiento.

d) Por mayoría de votos -Magistrados Solano, Mora, Jinesta y Certad-, en cuanto al fondo, se estima que no es inconstitucional la reforma propuesta del artículo 41 bis del Reglamento de la Asamblea Legislativa en lo relativo a los tratados públicos y convenios internacionales, excepto en relación a los contemplados

en el artículo 7º, párrafo 2º, de la Constitución, que tienen un procedimiento pautado en la Norma Fundamental. La Magistrada Calzada y los Magistrados Armijo y Cruz salvan el voto y declaran inconstitucional la reforma parcial del artículo 41 bis del Reglamento de la Asamblea Legislativa en cuanto autoriza la aplicación de ese trámite a los tratados y convenios internacionales.

Notifíquese a los Diputados y Diputadas consultantes y al Presidente del Directorio.-

Luis Fernando Solano C.

Presidente

Luis Paulino Mora M.

Ana Virginia Calzada M.

Gilbert Armijo S.

Ernesto Jinesta L.

Fernando Cruz C.

Gastón Certad M.

EJL/vcg

Expediente No. 07-001189-0007-CO

La Magistrada Calzada y los Magistrados Armijo y Cruz salvan el voto y consideran que, adicionalmente a lo decidido por unanimidad, en el trámite de este asunto se incurrió también en los siguientes vicios de procedimiento, que redacta la primera:

a) En el trámite de la moción para fijar el procedimiento especial, se infringieron los principios de publicidad y del derecho de enmienda propios de la función legislativa.

Costa Rica es una democracia representativa, sin embargo ello no implica que los gobernantes de un determinado momento histórico, puedan tomar sus decisiones, sin escuchar la voz de quien les ha dado tal mandato y no nos referimos a otra cosa más, que a la voluntad del pueblo como poder soberano. Valga esta aclaración, puesto que al no existir un mecanismo que se hubiere utilizado para intuir la voluntad ciudadana, el único mecanismo posible en una democracia, es abrir las puertas del diálogo, de la discusión pausada, reposada, con apertura, pues de lo contrario, correríamos el riesgo de caer en una "tiranía democrática", violando de forma grosera el principio democrático, que es el que garantiza a los habitantes de nuestro país, que los intereses de la Nación, serán resguardados con celo y para el bien de todos. Es menester indicar para los efectos de nuestro razonamiento, que una cosa es una reforma del Reglamento, que busca ordenar y ajustar a los tiempos (bipartidismo-multipartidismo) en su quehacer cotidiano, para que este Poder de la República sea más efectivo en la regulación de las situaciones que acontecen en el país, y otra, generar reformas a un artículo específico, para la tramitación de un caso concreto. Aún cuando la mayoría de este Tribunal, en la sentencia #2005-538 declaró que no era inconstitucional lo dispuesto en el artículo 208 bis, en aquel momento, con ausencia del Magistrado Armijo, la Magistrada Calzada salvó el voto, y posteriormente también lo hizo el Magistrado Armijo, con ausencia de la Magistrado Calzada, al evacuar una nueva consulta sobre la misma disposición reglamentaria (resolución #2005-2235). A tales consideraciones se une ahora el Magistrado Cruz por las razones propias de esta consulta. En aquella oportunidad se indicó, que nuestra Carta Fundamental no regula la forma en que debe ser reformado el reglamento la Asamblea Legislativa, por lo que este mismo texto normativo es el que ha tenido que ir reglamentando los procedimientos que se ha estimado convenientes y acordes con el derecho de la Constitución, lo que resulta esencial para garantizar la seguridad jurídica, el derecho de representación y la tutela del principio democrático dentro del procedimiento legislativo. Resulta indiscutible la potestad que tiene ese órgano para dictar las normas de su interna corporis, prevista no solo en la carta Fundamental en el inciso 22) del artículo 121, sino también consustancial al sistema democrático y específico de la Asamblea Legislativa como poder constitucional. Por ende, también la Sala ha reconocido esta potestad autorreguladora y por ello, desde esa perspectiva, se consideró claramente que el Parlamento tiene potestad para establecer procedimientos especiales, si a bien lo tiene, pero que éstos debían ser definidos de manera expresa y detallada, ya que, de lo contrario, aceptar la posibilidad de que la Asamblea aplique procedimientos especiales a

la tramitación de reformas a su Reglamento y proyectos de ley, en los términos establecidos en el artículo 208 bis en aquel entonces propuesto, sin que de previo se definieran las reglas del procedimiento a seguir, constituye una clara lesión al principio de seguridad jurídica y al principio democrático, pues según el criterio externado, era la única forma en que los diputados conocieran previamente y con suficiente antelación el procedimiento al cual se iban a sujetar y así ejercer los mecanismos de participación y control correspondientes. Se señaló desde aquel entonces, que si el legislador no establecía de manera clara las reglas procedimentales para aplicar lo pretendido en el artículo 208 bis, u olvidaba establecer regulaciones o prácticas legislativas, incurría en una evasión o incumplimiento de sus deberes constitucionalmente asignados. La introducción de la norma citada al reglamento, en los términos en que se aprobó, supone, en nuestro criterio, que cada vez que las mayorías lo decidan pueden, como ya está sucediendo, por vía de moción de orden, darle un trámite de excepción al proyecto de ley que se tramite y su discusión quedaría a la luz de procedimientos no establecidos en el Reglamento, es decir, en medio de una situación de inseguridad jurídica. Respecto del principio de publicidad, como bien se indicó en el voto de mayoría, el procedimiento se crea mediante una moción de orden, las cuales, según el artículo 153 del Reglamento, pueden ser presentadas en cualquier momento del debate, procediendo a su discusión inmediatamente. No requieren ser anunciadas más que en el mismo momento, lapso que, como quedó en evidencia en este caso concreto, resultó insuficiente para que fuese revisado previamente a su adopción por los diputados. Es por eso, que ya se había señalado que dejar al arbitrio de una mayoría el procedimiento que se quiera aplicar en cada caso concreto, sin que de antemano sea puesto en conocimiento de la totalidad de los miembros del Parlamento, causa una lesión al principio democrático en perjuicio de las minorías, en el tanto nada garantiza que bajo el panorama propuesto en el proyecto consultado, las minorías no se vean afectadas en cuanto al ejercicio de los derechos constitucionales de sus representantes en el Congreso. Lo sucedido en el procedimiento aprobado para conocer la reforma del artículo 41 bis consultada, es neto ejemplo de lo ya señalado, ya que por tratarse una moción de orden, en principio, no requiere ser publicitada con suficiente antelación, independientemente de su complejidad. Tampoco proceden las mociones para modificarla, ya que tendría que tratarse de una propuesta nueva, para lo cual las otras fracciones cuentan con un tiempo sumamente corto, casi inmediato y una vez aprobada la moción por las mayorías, no tiene otra opción que sujetarse a la limitada participación que se les concedió en el procedimiento creado. También consideramos

violentado el derecho de enmienda. Todo diputado ostenta el derecho constitucional de participar en el proceso de formación de la ley, y así, influir en el contenido definitivo de ésta. Reconocemos la potestad que tiene la Asamblea Legislativa para disponer su reglamentación, como lo sería establecer procedimientos especiales, sin embargo, la forma en que se están autorizando resulta lesiva del principio de seguridad jurídica, el derecho de participación política, el de representación, así como el principio democrático y el derecho de enmienda de los diputados, en el tanto la omisión de reglamentar dichos procedimientos con la antelación y la participación necesaria por parte de todos los diputados hace nugatorios los mismos. Muestra de lo expuesto, es precisamente la limitación frente a la cual se encontraron los diputados en este caso, al no poder modificar un procedimiento especial establecido mediante una moción de orden, restringiendo su participación, no sólo en ese acto de aprobación del procedimiento, sino también al someterlos a éste para conocer la reforma al artículo 41 bis aquí consultada.

b) Sobre las limitaciones arbitrarias y excesivas del derecho de enmienda y de participación de las minorías, tanto en el procedimiento seguido ante la Comisión dictaminadora, como ante el Plenario de la Asamblea.

Por similares razones a las expuestas en el anterior acápite, vinculadas con el principio democrático y la participación que él confiere a las minorías, declaramos inconstitucional este aspecto del procedimiento, palpable en la restricción de la posibilidad de los diputados de presentar únicamente una moción de revisión y reiteración por inciso, otorgando a la Presidencia la potestad de agrupar las mociones, permitiendo únicamente la defensa de una de ellas, bajo un criterio meramente subjetivo. Las mociones de revisión únicamente les fueron permitidas a los diputados miembros de la Comisión. Todo lo cual consideramos, por la forma en que fue sometido a discusión y aprobación, lesiona el derecho de enmienda de aquellos diputados no proponentes del procedimiento especial y que finalmente también encontraron limitados sus derechos frente a la reforma legislativa planteada. Remitimos sobre este tema a los votos minoritarios expuestos en las decisiones #2004-9253, #2004-9136 de las 14:38 horas, #2004-9137 de las 14:39 horas, #2004-9138 de las 14:40 horas, #2004-9147 de las 14:49 horas, todos del 24 de agosto de 2004; #2005-7961 de las 17:50 horas del 21 de junio de 2005 y #2006-3671 de las 14:30 horas del 22 de marzo de 2006.

c) Sobre la falta de fundamentación de la resolución de la Presidencia de la Comisión que rechazó las mociones de fondo; así como del rechazo injustificado de mociones de reiteración presentadas ante el Plenario.

Por otro lado, debemos indicar, que el deber de motivación que tienen las instancias que dirigen un proceso, ya sea administrativo, judicial o legislativo, es inherente a todas sus resoluciones. La fundamentación de una resolución no solo constituye un deber para quien la emite, sino un derecho para quien la recibe. Se deben motivar los actos, sobre todo aquellos que afectan de forma directa derechos constitucionales, como los que ostentan los diputados y diputadas de la República. Sobre este punto, la jurisprudencia de la Sala ha sido muy clara en afirmar, que existe un principio constitucional que obliga a la motivación de los actos, sobre todo aquellos que son lesivos de los intereses o derechos de los individuos, principio que encuentra su fuente en el de defensa, reconocido en el artículo 39 constitucional. Sobre el tema la Sala ha señalado:

"En cuanto a la motivación de los actos administrativos se debe entender como la fundamentación que deben dar las autoridades públicas del contenido del acto que emiten, tomando en cuenta los motivos de hecho y de derecho, y el fin que se pretende con la decisión. En reiterada jurisprudencia, este tribunal ha manifestado que la motivación de los actos administrativos es una exigencia del principio constitucional del debido proceso así como del derecho de defensa e implica una referencia a hechos y fundamentos de derecho, de manera que el administrado conozca los motivos por los cuales ha de ser sancionado o por los cuales se le deniega una gestión que afecta sus intereses o incluso sus derechos subjetivos." (resolución #7924-99 de las 17:48 horas del 13 de octubre de 1999).

No basta con tener la posibilidad de impugnar para lograr su restitución a través del recurso de apelación, como se sugiere en el voto de mayoría, sino que es un derecho que debe ser respetado y cumplido por todas las autoridades de este país, trátase de cualquier Poder de la República. De conformidad con ello, es que consideramos que también incurrió la Presidencia de la Comisión en un vicio de constitucionalidad al no haber motivado adecuadamente las resoluciones mediante las cuales dispuso rechazar de plano y

en bloque algunas de las mociones presentadas por los diputados consultantes, lesionando su derecho de participación política y de enmienda ante el procedimiento legislativo consultado. Frente a un proceso simplificador, que reduce plazos y espacios de participación, no es admisible que actos tan importantes como el rechazo de plano y en bloque de mociones, requiere una motivación que legitime la exclusión de tales mociones; legitimar un acto sin ninguna motivación, es legitimar una exclusión arbitraria de la voluntad de otros representantes populares. En concordancia con lo expuesto es que, además, compartimos lo señalado en el voto de mayoría al reconocer un vicio de procedimiento, en tanto a los Diputados a quienes les fueron rechazadas de plano sus mociones en bloque, también se les rechazaron los recursos de apelación interpuestos. De modo que no solo faltó la motivación de las decisiones en este sentido, sino que además no tuvieron oportunidad alguna de objetar la apreciación subjetiva que hizo la Presidenta de la Comisión sobre la vinculación que supuestamente se les atribuía a sus mociones, respecto de a los incisos de la reforma planteada, quedando en un total estado de indefensión, pues en algunos casos se trataba de la inclusión de nuevos incisos. Así las cosas, consideramos que no bastó con limitar la posibilidad de mocionar de los diputados en dicho procedimiento especial, sino que además el rechazo de las mociones careció de fundamentación y tampoco se les permitió objetar esta violación mediante los recursos de apelación, con lo cual fue lesionado nuevamente el principio democrático y el consecuente derecho de representación, participación política, derecho de enmienda y el respeto de las minorías. Vicio que además fue repetido en el Plenario por el Presidente, quien rechazó ad portas la mayoría de las mociones de reiteración, bajo una interpretación restrictiva del procedimiento especial, el cual ya de por sí, era restrictivo en sí mismo, al sujetar la posibilidad de cada diputado de presentar únicamente una reiteración por inciso del proyecto.

d) La reforma propuesta del artículo 41 bis del Reglamento de la Asamblea Legislativa es inconstitucional, en cuanto autoriza la aplicación de ese trámite a los tratados y convenios internacionales.

A diferencia del criterio de mayoría, consideramos que independientemente del tipo de Tratado Internacional que se trate, por la trascendencia y el compromiso internacional que adquiere el país, debe mantener el procedimiento de aprobación y ratificación agravado que le quiso dar el Constituyente. Efectivamente el

artículo 7 de la Constitución Política hace alusión diferenciada a dos tipos de Tratados: 1) Los no referidos a la integridad territorial o a la organización política del país –párrafo primero- y 2) a los que sí se refieren a esos aspectos –párrafo segundo-. En el primer caso, los Constituyentes dispusieron que estos Tratados tendrían autoridad superior a las leyes y que debían ser aprobados por la Asamblea, y ciertamente para el segundo caso, se indicó además, que debían ser aprobados por una votación no menor de las tres cuartas partes de la totalidad de los miembros de la Asamblea y de dos tercios de los miembros de una Asamblea Constituyente. La mayoría de este Tribunal señala que el procedimiento agravado procede únicamente en este segundo caso que cita la norma constitucional, sin embargo la reforma del artículo 41 bis que se pretende aprobar y que es actualmente consultada, no aclara expresamente tampoco este aspecto, puesto que dispone en forma generalizada eliminar la excepción que establece el artículo 41 bis respecto a la aprobación de cualquier Tratado Internacional y la posibilidad de someterlos a un trámite excepcional. Ahora bien, independientemente de lo anterior, no se puede obviar que la Constitución Política en el artículo 121 inciso 4, párrafo 2, también prevé el requisito de que los tratados públicos y convenios internacionales, que atribuyan o transfieran determinadas competencias a un ordenamiento jurídico comunitario, con el propósito de realizar objetivos regionales y comunes, sean aprobados por una mayoría calificada; lo cual es un acuerdo que puede ser dispuesto en tratados de cualquier naturaleza. Comprometer al país internacionalmente fue objeto de recelo por parte de nuestros Constituyentes, de ahí que la aprobación de los mismos esté expresamente regulada en la Constitución. Aunado a lo anterior, en la discusión de las actas de la Asamblea Constituyente de 1949, quedó plasmado, que esta preocupación no sólo derivaba de aquellos convenios internacionales de índole político o fiscal, "...pues en el orden económico o político la soberanía de un país también se puede enajenar..." (Acta No. 93, página 354). Una cosa fue la intención que tuvieron los Constituyentes de 1968 de abrir una puerta para que el país suscribiera sin necesidad de una Constituyente, los convenios de otra naturaleza diversa a los referentes a la integridad territorial o a la organización política, y otra, aceptar que éstos pueden ser sometidos a cualquier trámite o procedimiento sumario o abreviado, que impliquen simplificar su plena discusión, deliberación y eventual aprobación y desaprobación en la Asamblea Legislativa. Este corolario se impone, por la naturaleza de las cuestiones y materias que puede comprender un tratado público o convenio internacional, las que, eventualmente, pueden tener un efecto directo o reflejo en el

ordenamiento jurídico interno, lo que demanda una deliberación y discusión de calidad, profunda y una serena reflexión, permitiendo que los diversos grupos políticos representados -mayoritarios y minoritarios- en el parlamento, tengan los espacios y tiempos necesarios para garantizar su participación en el debate, externando sus opiniones y criterios -de convergencia y divergencia-, todo en aras de una voluntad legislativa más acertada, oportuna y legítima y de un adecuado y correcto control político. Esa conclusión también se infiere fácilmente del propio texto constitucional, dado que, cuando se reformó parcialmente el artículo 124 de la Constitución, mediante la Ley No. 7347 de 1 de julio de 1993, introduciéndose la figura de las comisiones con potestades legislativas plenas, con el propósito de agilizar y acelerar los procedimientos legislativos -a través de una delegación del pleno en éstas- en la mayoría de las materias que pueden ser objeto de conocimiento de esta Asamblea Legislativa, se hizo salvedad expresa de algunas, que se estimó, no podían ser sometidas a esa figura excepcional o especial. En efecto, respecto a la atribución de la Asamblea Legislativa contenida en el artículo 121, inciso 4), de la Constitución, esto es, la de aprobar e improbar los tratados públicos y convenios internacionales, se indicó que no procedía la delegación. Bajo esta inteligencia, lo dispuesto en los artículos 41 bis, inciso c), en su redacción vigente, y 208 bis del Reglamento de la Asamblea Legislativa, no son más que fiel reflejo de la voluntad del constituyente derivado al reformar en 1993 el artículo 124 de la Constitución. Consecuentemente, estimamos que quebranta el Derecho de la Constitución -concretamente el principio democrático y los derechos derivados de éste: representación política, participación, enmienda y respeto de las minorías- el someter la discusión, deliberación y aprobación de un tratado público o convenio internacional a uno o varios trámites excepcionales y abreviados o a un procedimiento legislativo especial de carácter sumario. Si los tratados públicos o convenios internacionales tienen, desde su promulgación, autoridad superior a las leyes, es decir, que al provocar un efecto derogatorio de toda la legislación, resulta desproporcionado e irrazonable que se pueda aprobar mediante un procedimiento legislativo sumario, una estructura normativa que tiene un efecto derogatorio sobre toda la legislación. La propia naturaleza y efectos de los tratados públicos le dan sustento a una diferenciación esencial con las leyes ordinarias, situación que torna irrazonable y desproporcionado que se aprueben mediante un procedimiento simplificado que debilita el principio democrático y el derecho de enmienda. La simplificación del procedimiento legislativo, también resulta desproporcionado desde la perspectiva de la función de

control y balance de poderes, pues si las facultades del parlamento frente a los tratados internacionales son limitadas en función del predominio que tiene el Poder Ejecutivo en esta materia (apartado diez del artículo 140 de la Constitución Política), a quien corresponde celebrar y negociar los Convenios internacionales, sin ningún control previo del parlamento o de otro poder, resulta desproporcionado e irrazonable, que cuando el poder legislativo va a controlar el acto realizado por el Poder Ejecutivo, conforme al principio orgánico de frenos y contrapesos, el procedimiento de aprobación se simplifique, decisión que no se justifica, puesto que respecto de la celebración de un tratado que realizó el Ejecutivo, el poder legislativo, incluidas las fracciones minoritarias, deben tener amplia participación en la valoración, análisis y discusión sobre el contenido de un convenio que celebró el Poder Ejecutivo, sin ningún control o intervención de otro poder. Las consideraciones precedentes, tampoco cambian bajo el argumento de que la potestad legislativa, entratándose de tratados públicos y convenios internacionales, es muy restringida, puesto que, debe limitarse a aprobar o improbar, sin posibilidad de modificar o enmendar. Sin embargo, esta última circunstancia, no enerva la necesidad de contar con espacios de deliberación y discusión suficientes y amplios, que le permitan a los Diputados y Diputadas ponderar la conformidad sustancial con el ordenamiento jurídico interno y la conveniencia política, social y económica de la aprobación o improbación del respectivo instrumento del Derecho Internacional Público, sobre todo si impacta, directa o indirectamente, el sistema jurídico interno y es menester introducir cláusulas interpretativas o determinar, de cara a la reflexión parlamentaria, la eventual legislación interna de desarrollo e implementación. La aprobación o improbación de una disposición, sin posibilidad de enmienda, no significa que el acto legislativo sea de segundo orden frente a la aprobación de la legislación ordinaria. Por supuesto, que tampoco se justificaría el obstruccionismo parlamentario, puesto que, como representantes del pueblo, los diputados de grupos minoritarios deben ejercer, responsable y razonablemente, su oposición. El peligro de la obstrucción o el abuso, no puede justificar el debilitamiento esencial de las garantías constitucionales que deben orientar un proceso parlamentario.

En razón de todo lo expuesto, los sucritos evacuamos la consulta, en el sentido de que el proyecto de reforma al artículo 41 bis del Reglamento de la Asamblea Legislativa, es inconstitucional también respecto a estos extremos.

Voto salvado de la Magistrada Calzada y el Magistrado Armijo. Redacta el segundo: c) Discrepamos de la decisión de la mayoría y salvamos nuestro voto por considerar que la aplicación del artículo 208 bis del Reglamento de la Asamblea Legislativa, por encontrarse este suspendido por resolución de la Sala Constitucional, contiene un vicio sustancial del procedimiento. A nuestro juicio la acción de inconstitucionalidad que se tramita con el número de expediente #05-003479-0007-CO sí es obstáculo para aplicar la disposición reglamentaria dicha. Esto con base en las aclaraciones que tradicionalmente se han incluido en el auto de curso de este tipo de proceso, que simplemente repiten el texto de los artículos 81 y 82 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, de acuerdo con las cuales el aviso a publicar afecta "el acto en que haya de aplicarse lo cuestionado en el sentido que lo ha sido" , que es justamente lo que resulta de la confrontación de los alegatos de los consultantes y los de la acción #05-003479-0007-CO, y por tratarse, además, de una norma de carácter secundario o procedimental, con lo cual "la suspensión opera inmediatamente." En nuestro criterio, que la aplicación de la disposición jurídica ocurra en el ámbito de un procedimiento parlamentario no la exime de las indicaciones reseñadas.

FUENTES

- 1 MEEHAN, José Héctor. Teoría y Técnica Legislativas. Buenos Aires, Argentina. Editorial Depalma. 1976. p 11.
- 2 MEEHAN, José H. Op cit. pp 32-33.
- 3 HERNÁNDEZ VALLE, Rubén. El Derecho de la Constitución. 1Era edición. San José: Editorial Juricentro. 1994. pp 79-81.
- 4 ALVARADO VILLALBOS, C. FERNÁNDEZ MASÍS, H. VARGAS VARGAS, F. Metodología de la producción normativa primaria. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, Costa Rica. Seminario de graduación para optar al título de licenciados en derecho. 1988. pp 124-127.
- 5 VARGAS BONILLA, Ismael. Lecciones de derecho constitucional costarricense. San José, Costa Rica. Departamento de Publicaciones de la U.C.R. 1957. pp 259-261.
- 6 RAMÍREZ ALTAMIRANO, Ramírez. Manual de procedimientos Legislativos. 1Era edición. San José, Costa Rica. Editorial Investigaciones Jurídicas. 1994. pp 174-177.
- 7 SOLANO ROJAS, Wilbert Ezequiel. Técnica y Metódica Legislativa costarricense, compendio de guías elaboradas en el seminario-taller. Asamblea Legislativa. San José. 1994. pp 35-37.
- 8 RAMÍREZ ALTAMIRANO, Marina. Técnicas de investigación legislativa. Artículo de revista publicado en la Revista Parlamentaria. Asamblea Legislativa. Volumen 7, Número 1, abril 1999. pp 396-399.
- 9 ASAMBLEA LEGISLATIVA. Trámite de ley. [en línea]. Costa Rica. Página oficial de la Asamblea Legislativa de Costa Rica. [citado el 08/01/2008]. Disponible en: http://www.asamblea.go.cr/ley/tr_ley.htm
- 10 VALVERDE ACOSTA, Carmen María. El lenguaje de la ley. 1Era edición. San José. Asamblea Legislativa. 1998. pp 43-44.
- 11 MUÑOZ QUESADA, Hugo. Elementos de técnica legislativa. 1Era edición. San José, Costa Rica. Asamblea Legislativa: Centro para la democracia. 1996. pp 357-360.
- 12 ROSS ARAYA, Jorge. La Delegación Legislativa. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio. Tesis para optar por el grado de licenciatura en Derecho. 1985. pp 11-113.
- 13 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Res. No. 2007-002901. San José, a las diecisiete horas treinta minutos de veintiocho de febrero de dos mil siete.