

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: NATURALEZA JURÍDICA DEL DIPUTADO COSTARRICENSE

**RESUMEN:** A lo largo de la presente investigación, se aborda el tema de la naturaleza jurídica de la función legislativa, primordialmente enfocada desde la perspectiva de los diputados. A los efectos se realiza un breve análisis doctrinario que contiene las principales características de nuestro Poder Legislativo, así como rasgos distintivos de la naturaleza del cargo que ocupan los legisladores. Posteriormente se incorpora el concepto de representatividad de los diputados, junto con el sistema de elección. Por último, se incluye una referencia a la Constitución boliviana, relativa a la inmunidad parlamentaria, junto con la cita de algunos los artículos de la Constitución Política y a dos dictámenes de la Procuraduría, concernientes a un análisis sobre la función legislativa y sus incompatibilidades.

## Índice de contenido

1. Doctrina.....	2
a. Generalidades del Poder Legislativo.....	2
b. El Control Político Ejercido por los Diputados.....	3
c. La Representatividad del Diputado.....	5
d. Sistema de Elecciones Legislativas.....	9
e. El Fuero y la Inmunidad Parlamentaria en la Nueva Constitución Política Boliviana.....	10
2. Normativa.....	14
a. Constitución Política.....	14
3. Jurisprudencia.....	26
a. Naturaleza jurídica de la función parlamentaria y su incompatibilidad con una relación laboral.....	26
b. Ejercicio de una función representativa.....	31

**DESARROLLO:**

**1. Doctrina**

**a. Generalidades del Poder Legislativo**

[BAKER, Christopher E.]<sup>1</sup>

“El Poder Legislativo lo constituyen los cincuenta y siete diputados de la Asamblea Legislativa que son elegidos en las elecciones generales según el sistema de papeletas partidistas provinciales. El número de curules que le corresponden a cada una de las siete provincias se determina de acuerdo a la población de estas. Las curules que corresponden a cada provincia son distribuidas entre los candidatos de acuerdo con una fórmula de representación proporcional que tiende a favorecer a los partidos pequeños pero no a los mini-partidos. Dos características de este sistema merecen ser mencionados. La primera es que a pesar de que los diputados son elegidos por provincia no tienen que ser residentes de la provincia por la cual se postulan. La segunda característica es la de que el sistema de papeletas provinciales que se utiliza hace imposible que se sufrague a favor de una combinación de candidatos provinciales que sean de diferentes partidos.

Las papeletas de cada provincia se determinan formalmente en las asambleas nacionales que efectúan los diferentes partidos con el fin de postular a sus candidatos; cada provincia envía diez delegados a dichas convenciones, todos con igual voto para seleccionar los candidatos que aparecerán en cada una de las papeletas. Aunque estas convenciones han ido adquiriendo más y más independencia con los años, sigue siendo cierto que los líderes nacionales y el candidato presidencial de cada partido, juegan un papel primordial en la selección definitiva de los candidatos diputadiles.

El hecho de que los diputados sean elegidos a nivel provincial en las elecciones puede prestarse a una serie de interpretaciones erróneas. Por ejemplo, recientemente este hecho confundió a un observador quien concluyó que "los diputados no están tan desvelados por los intereses locales, como lo están sus contrapartes en los Estados Unidos, y aunque los intereses provinciales no son ignorados, la atención de la Asamblea se concentra en el tipo de legislación que beneficia a la totalidad del país". El comportamiento de los diputados en la Asamblea se encuentra en realidad cercanamente unido a los intereses cantonales, o sea parroquiales, y un gran número de diputados

prestan la mayor parte de su atención a dichos asuntos. Para comprender por qué ocurre esto, es preciso destacar una idiosincrasia del sistema costarricense de representación. A pesar de que los diputados se eligen por provincia, se les concibe a la mayoría de ellos como representantes cantonales. Esto se ve reflejado en el hecho que dentro de los círculos bien informados la mayoría de los diputados son identificados como representantes de cantones específicos, y sólo en forma secundaria, como representantes nacionales o provinciales. El que la mayoría de las posiciones de las papeletas de los partidos sean distribuidas de acuerdo a un criterio cantonal, también evidencia el punto.

En cada una de las cinco elecciones que se han efectuado desde 1953 el Partido Liberación Nacional ha resultado el partido mayoritario en la Asamblea. La oposición tradicional a este partido ha ganado, sin embargo, un número importante de curules en cada elección. En tres períodos el partido predominante ha obtenido la mayoría precaria de uno y nunca ha obtenido más de dos terceras partes de las curules. Por otra parte, el Poder Ejecutivo ha cambiado de manos con cada elección. Liberación Nacional ganó en 1953, 1962 y 1970, y la oposición en 1958 y 1966. De manera que la mayoría legislativa ha compartido el color político con el Presidente, en tres ocasiones sí y en dos no, desde 1953.

Estos dos factores, representación sustancial de la oposición en la Asamblea, y el control fluctuante del Poder Ejecutivo, han llevado al Dr. Robert Dix a clasificar a Costa Rica como uno de los tres países latinoamericanos que ha obtenido los mejores logros con respecto a la legitimación del papel de la oposición en la política. Dentro del contexto latinoamericano, el hecho de que el partido en ejercicio ha entregado el Poder Ejecutivo en forma pacífica después de cada elección, es un fuerte indicio del desarrollo de un sistema político estable.

Aunque -la Asamblea se reúne en sesiones ordinarias solamente seis meses al año, puede hacerlo en sesiones extraordinarias si el Presidente de la República las convoca. Dichas sesiones son parte esencial del calendario legislativo, y normalmente mantienen a la Asamblea en sesión unos cinco meses adicionales al año. Si no fuera por estas sesiones, la acumulación de asuntos legislativos reflejarían una marcada inhabilidad de parte de la Asamblea para conocer los proyectos que le son presentados."

#### **b. El Control Político Ejercido por los Diputados**

[SOLÍS FALLAS, Alex]<sup>2</sup>

"El control político o parlamentario no se ejerce solo mediante

## Centro de Información Jurídica en Línea

### Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

---

decisiones del plenario legislativo. Los diputados, en su condición personal, también están facultados para el ejercicio de esa función.

La simple iniciativa para integrar una comisión especial investigadora, interpelar o dar un voto de censura a un ministro o la de pedir un informe a alguna institución pública, son actos de control político. Se afirma que:

«las iniciativas de determinados miembros del Parlamento, o de los grupos en que se integran, se convierten en actos parlamentarios, en actos del Parlamento. Ello se lleva a cabo por procedimientos que suponen la intervención de un órgano parlamentario que se encarga de calificar, admitir, y dar trámite, como acto del Parlamento, a las iniciativas de los miembros de las Cámaras».

De acuerdo con ese enfoque, el control político, más que una decisión del Parlamento, es un procedimiento puesto en acción por uno o varios diputados, mediante el cual se analiza la acción gubernamental. Se subraya que, en algunos casos, no hay que esperar a que un diputado ponga en marcha un procedimiento legislativo formal para que se produzca el control político. Una carta, una conferencia de prensa o un discurso en el plenario de la Asamblea Legislativa, perfectamente pueden constituirse en medios eficaces para controlar el ejercicio del poder.

Esta concepción amplia no hace del control parlamentario una función jurídica o políticamente irrelevante. De acuerdo con lo dicho, esta actividad se configuraría como un conjunto de decisiones, procedimientos y actividades con efectos en sí mismos, derivados de su mera práctica. Así, se afirma que:

«la simple existencia de una actividad de pesquisa y crítica de la acción de Gobierno, representa una carga y limitación de los poderes de éste y un freno permanente respecto de eventuales extralimitaciones jurídicas, o extravagancias o frivolidades políticas: máxime si esa pesquisa y crítica se proyecta fuera del Parlamento, en la opinión pública.

Ello no significa que la función de control esté divorciada de las decisiones parlamentarias, como la aprobación de un informe, la interpelación y el voto de censura a un ministro. Lo que se quiere puntualizar es que el control político puede ser llevado a cabo tanto por el Parlamento, considerado en su condición de órgano con capacidad para dictar actos, como por los diputados en su condición personal. También se quiere llamar la atención sobre que, desde un punto de vista práctico, una simple carta de un diputado o la puesta en acción de uno de los procedimientos formales de control legislativo, por sí solos, pueden producir los

efectos que el sistema político-jurídico aspira en términos de controlar y sujetar a los gobernantes a los mandatos del ordenamiento jurídico, los principios éticos y la voluntad popular.”

### **c. La Representatividad del Diputado**

[MUÑOZ QUESADA, Hugo Alfonso]<sup>3</sup>

“El problema de la relación entre los diputados y sus electores comienza a preocupar a los sectores políticos. Cuando las comunidades eran más pequeñas, la cercanía entre el representante y el elector era mayor. Rendir cuentas al ciudadano durante el proceso de elección, en el ejercicio del cargo y con posterioridad a él, constituye el reclamo permanente del pueblo. En los sistemas en los cuales el diputado puede ser reelecto, el momento de optar de nuevo al cargo resulta ser una ocasión propicia para exigirle cuentas. Como en Costa Rica no existe esa posibilidad, se hace necesario buscar otros instrumentos que obliguen al diputado a informar sobre su gestión.

Para resolver problemas comunales, al diputado del partido de gobierno le es más fácil estar en estrecha relación con sus electores, cuenta con más instrumentos que los diputados de oposición. En la actualidad, de modo exclusivo, son los parlamentarios afines al gobierno, cuando logran la mayoría en la Asamblea Legislativa, quienes distribuyen las partidas específicas, que consisten en una determinada cantidad de dinero para ciertas obras públicas. Así, dan respuesta a las organizaciones comunales y de paso recompensan a la clientela política. Sin embargo, en Costa Rica, durante el ejercicio del mandato no existen instrumentos debidamente estructurados de relación entre el diputado y la comunidad. Se dan de forma espontánea y asistemática. Las relaciones con las municipalidades sustituyen esos vínculos cuando son frecuentes, motivadas por las buenas relaciones entre el parlamentario y la municipalidad o por el liderazgo del diputado dentro del grupo de regidores del cantón correspondiente.

Las reformas en el seno de los partidos políticos, ese proceso de apertura que cada día cobra más vida, se debate entre la variación de las cuotas para el sector femenino y entre las necesidad de someterlos nombres de los candidatos a diputados a la consulta popular directa. Esas discusiones dominan el entorno político. Esa reforma fue apoyada por un amplio sector del partido Liberación Nacional en una consulta popular, dentro de un proceso interno. “Entonces, a todas luces, resulta antidemocrático que una simple mayoría de los 70 delegados a la Asamblea Nacional, desconociendo

## Centro de Información Jurídica en Línea

### Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

---

la voluntad de 430.000 partidarios al igual que las viciadas prácticas descritas, impongan la posposición -al 2002- de la democrática reforma electoral en referencia", afirma el Luis Arnoldo Pacheco.

Para dar a las comunidades mayor participación en el proceso de elección de sus representantes, se debate la posibilidad de: a) escoger a los candidatos a diputados de los partidos políticos en elecciones democráticas y, una vez ratificados por la Asamblea Nacional de su agrupación política, someter esos nombres al pueblo; b) abrir las listas o desbloquearlas para que el elector pueda escoger el nombre de sus simpatías de la lista de candidatos preseleccionados por su partido, resulta en principio conveniente. Las comunidades lo reclaman con el fin de escoger ellas mismas a los diputados y no votar de modo obligatorio por la lista previamente elaborada por las asambleas de los partidos. Este aspecto puede atentar contra la coherencia y el fortalecimiento de los partidos, pero tiene la ventaja de garantizarle al elector la selección entre diversas opciones postuladas, dentro de su propio partido. Las posibles distorsiones o efectos no deseados como argumento en contra del escogimiento de los nombres por los electores en lugar de las listas de los partidos, resultan muy poco convincente frente al derecho del elector de escoger los nombres de quienes lo han de representar.

Esas reformas producen secuelas en la organización y el funcionamiento en los partidos políticos y en el seno del Parlamento. El exceso de democracia no implica necesariamente el fortalecimiento de la democracia, el problema no es cuantitativo; la inclusión de ambos sistemas a la vez, el de elección abierta y democrática dentro de los partidos y el de listas desbloqueadas en el proceso electoral nacional pueden producir confusiones. La gama variada de procesos internos de selección de los diputados en el seno de los partidos políticos, repercute en el seno del parlamento, en su composición y en la dinámica de cada grupo político. ¿Cómo armonizar la elección interna abierta y democrática de los partidos políticos con el sistema de selección de los diputados en el sufragio nacional mediante listas desbloqueadas? Ahí está una parte del núcleo del problema. Si se abren los dos procesos, el costo de una mayor participación es más alto. El esfuerzo para asegurarla pureza del sufragio, con la creación del Tribunal Supremo de Elección, a partir de la Constitución de 1949, significó elecciones limpias y un sistema confiable, con suficientes garantías. Sin embargo, algunas de la manifestaciones históricas de fraude electoral, erradicadas a partir de la nueva Constitución, aparecen en los procesos internos de los partidos políticos. Hasta se irrespeta el secreto del voto

## Centro de Información Jurídica en Línea

### Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

---

mediante artimañas sofisticadas dentro de las asambleas de los partidos políticos.

Dos temas más no pueden evadirse en el tratamiento del problema. Cuando se democratiza el proceso de selección de los candidatos a diputado dentro de los partidos políticos, cabe realizar cambios en las elecciones nacionales para lograr equilibrios entre ambos procesos. Estos pueden llevarse a cabo de manera independiente, pero se interrelacionan. Por ejemplo, la carrera parlamentaria, derivada de la reelección sucesiva, permitiría aprovechar mejor la experiencia de los diputados en el cumplimiento de sus tareas legislativas. En el caso de escogerse los candidatos a diputados dentro del respectivo partido de modo más democrático, el aspirante a diputado contaría además con el respaldo popular de su propia organización, lo que no ocurre con el sistema actual. En las elecciones nacionales, si se establece el sistema de listas desbloqueadas, donde un nombre puede escogerse dentro del conjunto que aparece en la papeleta, ello da más opciones al elector para seleccionar al candidato de sus simpatías, cuando éste viene en la lista.

Para verdaderamente elegir a su candidato a diputado, los partidos políticos deberían realizar su selección mediante la consulta directa al pueblo. Si el candidato colocado en el primer lugar de la papeleta no obtuvo el apoyo de los electores, el pueblo se manifestó en favor de otros nombres que aparecen en la papeleta, dentro de los cuales podría escoger, en caso de desbloquear las listas. En ese supuesto, estaríamos ante una selección directa del pueblo dentro de los partidos políticos; la lista estaría altamente legitimada y, además, el elector podría seleccionar un nombre o varios dentro de la lista. La papeleta actual, conformada por una papeleta sin posibilidad de modificar ni el orden ni los nombres, no permite a los electores escoger a sus candidatos; o se vota por esa lista o por otra correspondiente a un partido diferente al de sus simpatías o deja en blanco la papeleta.

Puede idearse otro sistema de lista sustitutiva, mediante las cuales el elector incorpore nombre a las listas en caso de no estar conforme con la oficial de su partido. En ese caso, para evitar la proliferación de nombres, se podría permitir una lista complementaria con otros nombres del partido, que no cuentan con el aval oficial, pero desean participar aun dentro del partido político. Esta circunstancia abre posibilidades a los grupos minoritarios de intervenir dentro de su partido, pero dentro de la lista oficial. Además de las escasas posibilidades de éxito de los nombres de la lista no oficial del respectivo partido, el sistema presenta algunos problemas prácticos, que lo hacen poco viable. Los partidos tendrían dos listas de diputados: la oficial y la

## Centro de Información Jurídica en Línea

### Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

---

complementaria. El elector puede marcar, a la hora de votar, el nombre escogido y de esa manera se amplían las posibilidades de elección. Sin embargo, cabe estimar que la lista desbloqueada constituye un avance importante con preselección del partido y con la posibilidad de que el elector establezca por quién quiere votar, al marcar o escribir un nombre determinado que aparece en el lista

Aspirar a ser diputado sin partido político no es posible en la actualidad; pero esta idea constituye una opción valedera que comienza a ganar terreno en el país. La posibilidad de participar, entre otras, como miembro de una asociación comunal o de cualquier organización, interesa a determinados líderes políticos. La alternativa de presentarse como miembro de una organización diferente de los partidos debilita aun más la institucionalidad y el desarrollo de los grupos partidarios, cuya crisis profunda, en el ámbito nacional e internacional, puede afectar la fe de los ciudadanos en la democracia, sustentada en buena medida en el sistema de partidos políticos.

Otra propuesta se refiere a las elecciones de medio período, que bien podría soslayarse, por cuanto no encuentra un apoyo mayoritario del país. Justamente se eliminaron en la Constitución de 1949 para evitar que el país viva, de modo permanente, procesos políticos, campañas electorales costosas que distraen a los conciudadanos de su la actividad normal. Además, el gobierno corre el riesgo de sufrir un menoscabo en la representación parlamentaria, lo que puede afectar la gobernabilidad, al no contar con el apoyo legislativo. No existen, para esos casos, las soluciones de los sistemas parlamentarios, como la disolución del parlamento o la renuncia del gobierno. Aquella situación es bastante posible si se toma en cuenta que durante los dos primeros años de gobierno se adoptan normalmente decisiones impopulares, como la aprobación de impuestos para realizar obras públicas y compensar el permanente déficit fiscal. Existe, finalmente, una actitud "electoralista" de nuestro pueblo, fácilmente presa de las fiestas y del exceso de publicidad en la campaña política, lo que repercute negativamente en su actividad laboral. La prohibición para los funcionarios públicos de participar en actividades político partidarias no los sustrae, sin embargo, del proceso. Con razón, los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente rechazaron la moción del partido Social Demócrata que decía: "La Asamblea se renovará parcialmente cada dos años". Su principal argumento, vigente aún, se fundamentó en que la elección de diputados de medio período entrañaría una actividad política constante, con los consiguientes problemas políticos y económicos."



**d. Sistema de Elecciones Legislativas**

[PACHECO ALVARADO, Diego]<sup>4</sup>

“En Costa Rica, el Poder Legislativo es unicameral, por lo que los diputados a la Asamblea Legislativa, al no existir una cámara alta para representar por separado a territorios, arrastran implícita una doble representación: poblaciones y territorios -en este caso las provincias-.

El sistema utilizado en Costa Rica para elegir a los Diputados pertenece a la corriente de los sistemas electorales regidos por el Principio de Representación Proporcional (Sistemas Proporcionales), dado que, recordemos, nuestra Constitución se circunscribe a una pauta de proporcionalidad en la distribución provincial de los 57 escaños disponibles (párrafo final del artículo 106), además de que, concomitantemente, la Ley Fundamental prescribe garantías de representación a las minorías (inciso sexto del artículo 95 de la Constitución Política).

El actual Código Electoral rige todo lo relativo al Principio de Decisión -y también a su respectiva fórmula electoral-, a la forma de candidatura, a la forma de votación y a la barrera legal directa -sobre todos y cada uno de estos componentes, se profundizará a partir de la sección segunda de este mismo capítulo-.

(...)

A continuación, se procederá a exponer íntegramente la estructura elemental de nuestro sistema electoral diputadil, tomando como base la metodología y clasificación utilizada en el capítulo segundo del Título Primero, de manera que se incluirá, paso por paso, la clase, el tipo, los principios sistémicos (Principio de Representación y Principio de Decisión), los 5 elementos, particulares mínimos y la composición numérica del Poder Legislativo. Veamos.

-Sistema Electoral Diputadil de Costa Rica (vigente).

a)-Clase: Sistema Electoral Proporcional (clase B).

b)-Tipo: Sistema Proporcional Impuro (tipo 5).

c)-Principio de Representación: Proporcional.

d)-Principio de Decisión: La Proporcionalidad.

e)-Elementos Particulares Básicos.

1 -Circunscripciones Electorales:

-Número: Múltiples. El sistema electoral se apoya en las 7 provincias, las cuales representan en Costa Rica la máxima

# Centro de Información Jurídica en Línea

## Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

---

división territorial político-administrativa.

-Tamaño: Variable. Todas las circunscripciones electorales son plurinominales. En este sentido, la provincia de San José elige 21 Diputados, Majuela 10, Cartago 6, Heredia 5, Puntarenas 6, Guanacaste 5 y Limón 4 Diputados.

2-Forma de Candidatura: Candidaturas de Lista Cerrada y Bloqueada.

3-Forma de Votación (tipos de voto):

-Según su Expresión Material: Voto Bloqueado.

-Según su Naturaleza y Efectos Materiales: Voto Absoluto.

-Según su Denominación Jurídico-Electoral: Voto Único.

4-Técnicas para la Transformación de Votos en Escaños: De los procedimientos del cociente electoral, se combina la fórmula del Cociente Electoral Simple-Natural con el método del Resto Mayor (Fórmula Proporcional).

5-Barrera Legal Directa: Subcociente -o medio cociente electoral, sobre el total de los votos válidos a nivel circunscriptoral (provincia)-.

f)-Composición Numérica del Poder Legislativo Unicameral: La Constitución Política establece un número cerrado de 57 Diputados (Asamblea Legislativa).

¿Cuántos Diputados corresponden a cada provincia? De conformidad con el artículo 106 de la Constitución Política, los 57 diputados a la Asamblea Legislativa se eligen por provincias, proporcionalmente a la población de cada una de ellas, conforme con el último censo general de población, el cual fue realizado en junio de 1984 -y, por cierto, arrojó una cifra oficial de 2.416.809 habitantes nacionales-.

Así las cosas, las provincias con mayor densidad demográfica tienen más representación en el Poder Legislativo."

### **e. El Fuero y la Inmunidad Parlamentaria en la Nueva Constitución Política Boliviana**

[BLACUTT ALCALÁ, Gustavo]<sup>5</sup>

"A lo largo de los últimos años, lo que más ha afectado la imagen del parlamento nacional y la democracia, son los actos de corrupción, abuso de autoridad, transfugio, etc., protagonizados por varios diputados y senadores, que amparados en el fuero parlamentario, han eludido la acción de la justicia.

La actual Constitución en su artículo 52, se refiere al fuero

## Centro de Información Jurídica en Línea

### Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

---

parlamentario y señala:

Artículo 52°. Ningún Senador o Diputado desde el día de su elección hasta la finalización de su mandato, sin discontinuidad, podrá ser acusado y procesado en materia penal ni privado de su libertad, sin previa autorización de la Corte Suprema de Justicia por dos tercios de votos de sus miembros, a requerimiento del Fiscal General de la República, salvo el caso de delito flagrante.

El fuero se refiere exclusivamente al hecho de que ningún parlamentario podrá ser enjuiciado o privado de su libertad durante el tiempo de su mandato, esto significa que una vez terminado su mandato tanto diputados y senadores podrán ser procesados por cualquier delito, el privilegio del fuero simplemente posterga o difiere la acción de la justicia hasta cuando el parlamentario deje de serlo o hasta cuando la Corte Suprema de Justicia proceda a su desaforo, el problema se presenta porque el tiempo del mandato muchas veces es mayor que el tiempo de la prescripción de la acción legal y cuando la Corte Suprema de Justicia por razones de orden político u otras niega la autorización, permitiendo que los parlamentarios se conviertan en una suerte de intocables a los que no alcanza el brazo de la ley. Es por ello que es necesaria una modificación constitucional sobre el fuero que evite que esta prerrogativa se transforme en una puerta hacia la impunidad, cuidando que la modificación no signifique un menoscabo del mandato popular.

Nuestro anterior texto constitucional era todavía más protector y señalaba : "Ningún senador o diputado, desde el día de su elección hasta la finalización de su mandato, sin discontinuidad, podrá ser acusado, perseguido o arrestado en ninguna materia, si la Cámara a la que pertenece no da licencia por dos tercios de votos. En materia civil no podrá ser demandado ni arraigado desde 60 días antes de la reunión del congreso hasta el término de la distancia para que se restituya a su domicilio".

Como podemos observar el actual texto constitucional suprimió el "fuero parlamentario en todas las materias excepto en materia penal" cuando el espíritu del clamor popular era justamente todo lo contrario. Lo que molesta a la sociedad es que el fuero parlamentario en los últimos tiempos se ha transformado en un mecanismo de impunidad para no responder de los graves actos de corrupción y otros delitos, lo que va en descrédito no solamente del parlamentario acusado sino de todos sus miembros y por ende produce consecuencias nefastas en el proceso democrático que vive nuestro país.

La modificación constitucional introducida el 2004 se limita a trasladar la decisión del desafuero del ámbito parlamentario al

## Centro de Información Jurídica en Línea

### Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

---

ámbito judicial, en el que los Ministros de la Corte Suprema de Justicia son los que deciden sobre la procedencia o no del desafuero, lo que sin duda creará conflictos entre el Poder Judicial, el Poder Legislativo y la Fiscalía General de la República. La decisión de los Ministros estará fuertemente presionada por quienes los eligieron, porque para nadie es desconocido que la independencia de poder judicial en Bolivia, es una quimera. En resumen es una modificación para no modificar nada.

Un análisis somero de la redacción del texto modificadorio, nos induce a afirmar que estamos frente a un contrasentido respecto de lo que verdaderamente se busca con la modificación del fuero. A ningún ciudadano le interesa si su representante nacional tiene deudas o no, a los ciudadanos nos interesa, que ningún parlamentario haya cometido actos irregulares que impliquen actos de corrupción, lo trascendental de esta modificación es lograr que ningún Diputado o Senador eluda la acción de la justicia en todos los ámbitos y muy especialmente en el ámbito penal, por aquellos actos ligados a hechos de corrupción e irregularidades en el ejercicio de la función pública.

Es importante aclarar que el fuero parlamentario es un privilegio de orden procesal o jurisdiccional limitado en el tiempo, que se otorga a los parlamentarios en razón del mandato que ejercen, etimológicamente fuero proviene de la voz latina forum que significa foro o tribunal, antiguamente forum era el lugar donde se verificaban los juicios. En cambio la inmunidad como idea de exención o libre de gravamen, se refiere única y exclusivamente al privilegio que tienen Senadores y Diputados de ser "INVOLABLES EN TODO TIEMPO POR LAS OPINIONES QUE EMITAN EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES", es un derecho de orden sustantivo, que libera al privilegiado de toda consecuencia jurídica, porque dicho privilegio determina que una acción no tenga vida en la realidad jurídica, en el caso de la inmunidad parlamentaria, se trata de una "exención de responsabilidad por ejercicio de un derecho, oficio o cargo, en cumplimiento de la ley o un deber", que transforma al acto que normalmente sería ilícito en un acto permitido por la ley, en un acto respaldado por una exención de responsabilidad, que concretamente se encuentra en nuestro ordenamiento jurídico en el artículo 11 del Código Penal, inmunidad etimológicamente proviene de las palabras IN = SIN y MUNIS = OBLIGACIÓN, es decir el no obligado.

El fuero esta íntimamente ligado a la idea de lugar, jurisdicción y competencia en cambio inmunidad es un concepto íntimamente ligado a la idea de exención o indemnidad como prefiere el tratadista alemán Schmid. Entendiendo de esta manera ambos

## Centro de Información Jurídica en Línea

### Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

---

conceptos. La Asamblea Constituyente tiene la oportunidad de enmendar este error y debería apuntar a limitar el fuero parlamentario, de manera que cualquier representante nacional que tenga cuentas con la justicia en cualquier ámbito de la ley debería responder por sus actos ante la justicia como cualquier ciudadano, en concreto planteamos la limitación del fuero parlamentario a la prohibición de detener, arrestar, perseguir o privar de la libertad, para que la función parlamentaria se desarrolle sin dificultades, ni entorpecimientos provenientes de intereses subalternos del ejecutivo o de algún grupo de poder, que vía judicialización de la política intente impedir la asistencia de los parlamentarios al lugar de sus funciones, manteniéndose la inmunidad parlamentaria como un privilegio entendido estrictamente como la exención de la responsabilidad de senadores y diputados por las opiniones que emitan en el ejercicio de sus funciones.

Ambos privilegios tienen el único objetivo de proteger la función parlamentaria, para evitar que intereses políticos o de otra naturaleza, inicien acciones judiciales con el único fin de privar la libertad de algún parlamentario para que no este presente en el momento de votar o de fiscalizar, sin embargo, debemos hacer notar que el fuero se aplicaba a todas las materias porque anteriormente el arresto, la aprehensión, no solamente eran normas del derecho procesal penal sino también del procedimiento civil y de otras de carácter administrativo. En la actualidad la privación de la libertad individual se ha reducido al ámbito penal y familiar por incumplimiento de la asistencia familiar, desapareciendo la privación de libertad para todas las demás materias.

Para finalizar debemos aclarar que tanto el fuero como la inmunidad no son privilegios otorgados exclusivamente a Senadores y Diputados, los abogados, periodistas, el Defensor del Pueblo, lo propios asambleístas y muchos otros gozan de estos privilegios, se trata sin duda de un privilegio de mucha importancia para el buen ejercicio de las funciones de estos representantes y profesionales, pero que no debe proteger más allá de lo estrictamente necesario y la única protección que requieren los parlamentarios es no ser privados de su libertad y mantener su mandato hasta que se pruebe que la acusación penal es verdadera mediante sentencia ejecutoriada, pero que deben ser juzgados como cualquier otro ciudadano no cabe la menor duda.

Por todo lo expuesto, me permito proponer el siguiente texto de modificación del artículo 52: "Ningún Senador o Diputado, desde el día de su elección hasta la finalización de su mandato, sin discontinuidad, podrá ser detenido, arrestado, perseguido o privado de su libertad, salvo el caso de delito flagrante, incumplimiento de asistencia familiar o sentencia ejecutoriada en

materia penal. En este último caso implicará además la pérdida del mandato".

El fuero y la inmunidad deben ser requisitos indispensables para mantener las condiciones del libre juego democrático, para que ningún legislador pueda ser impedido de asistir a las sesiones del Congreso dónde su voz y su voto no estén condicionados al agrado o conveniencia de nadie, pero al mismo tiempo, el fuero no puede seguir amparando los actos de corrupción e impunidad, que ha convertido a los parlamentarios en una casta con odiosos privilegios."

## 2. Normativa

### a. Constitución Política<sup>6</sup>

#### Artículo 105.- (\*)

La potestad de legislar reside en el pueblo, el cual la delega en la Asamblea Legislativa por medio del sufragio. Tal potestad no podrá ser renunciada ni estar sujeta a limitaciones mediante ningún convenio ni contrato, directa ni indirectamente, salvo por los tratados, conforme a los principios del Derecho Internacional.

El pueblo también podrá ejercer esta potestad mediante el referéndum, para aprobar o derogar leyes y reformas parciales de la Constitución, cuando lo convoque al menos un cinco por ciento (5%) de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral; la Asamblea Legislativa, mediante la aprobación de las dos terceras partes del total de sus miembros, o el Poder Ejecutivo junto con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa.

El referéndum no procederá si los proyectos son relativos a materia presupuestaria, tributaria, fiscal, monetaria, crediticia, de pensiones, seguridad, aprobación de empréstitos y contratos o actos de naturaleza administrativa.

Este instituto será regulado por ley, aprobada por las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa.

(\*) El presente artículo ha sido reformado mediante Ley No. 8281 de 28 de mayo del 2002. LG# 118 de 20 de junio del 2002

Nota: La constitucionalidad de la reforma introducida a este artículo mediante Ley No. 7128 ha sido cuestionada mediante Acción

Centro de Información Jurídica en Línea  
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

---

de Inconstitucionalidad No. 02-009026-0007-CO. BJ#52 de 14 de marzo del 2003

**Artículo 106.- (\*)**

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

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

(\*) El presente artículo ha sido reformado mediante Ley No. 2741 de 12 de mayo de 1961.

(\*) La Constitucionalidad de la reforma introducida al presente artículo mediante Ley No. 2741 ha sido cuestionada mediante Acción No. 05-009550-0007-CO. BJ# 18 de 25 de enero del 2006.

**Artículo 107.-**

Los Diputados durarán en sus cargos cuatro años y no podrán ser reelectos en forma sucesiva.

**Artículo 108.-**

Para ser diputado se requiere:

- 1) Ser ciudadano en ejercicio;
- 2) Ser costarricense por nacimiento, o por naturalización con diez años de residencia en el país después de haber obtenido la nacionalidad;
- 3) Haber cumplido veintiún años de edad.

**Artículo 109.-**

No pueden ser elegidos Diputados, ni inscritos como candidatos para esa función:

- 1) El Presidente de la República o quien lo sustituya en el ejercicio de la Presidencia al tiempo de la elección;
- 2) Los Ministros de Gobierno;
- 3) Los Magistrados propietarios de la Corte Suprema de Justicia;
- 4) Los Magistrados propietarios y suplentes del Tribunal Supremo

# Centro de Información Jurídica en Línea

## Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

---

de Elecciones, y el Director del Registro Civil;

5) Los militares en servicio activo;

6) Los que ejerzan jurisdicción, autoridad civil o de policía, extensiva a una provincia;

7) Los gerentes de las instituciones autónomas;

8) Los parientes de quien ejerza la Presidencia de la República, hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad, inclusive.

Estas incompatibilidades afectarán a quienes desempeñen los cargos indicados dentro de los seis meses anteriores a la fecha de la elección.

### **Artículo 110.-**

El Diputado no es responsable por las opiniones que emita en la Asamblea. Durante las sesiones no podrá ser arrestado por causa civil, salvo autorización de la Asamblea o que el Diputado lo consienta.

Desde que sea declarado electo propietario o suplente, hasta que termine su período legal, no podrá ser privado de su libertad por motivo penal, sino cuando previamente haya sido suspendido por la Asamblea. Esta inmunidad no surte efecto en el caso de flagrante delito, o cuando el Diputado la renuncie. Sin embargo, el Diputado que haya sido detenido por flagrante delito, será puesto en libertad si la Asamblea lo ordenare.

### **Artículo 111.-**

Ningún Diputado podrá aceptar, después de juramentado, bajo pena de perder su credencial, cargo o empleo de los otros Poderes del Estado o de las instituciones autónomas, salvo cuando se trate de un Ministerio de Gobierno. En este caso se reincorporará a la Asamblea al cesar en sus funciones.

Esta prohibición no rige para los que sean llamados a formar parte de delegaciones internacionales, ni para los que desempeñan cargos en instituciones de beneficencia, o sean catedráticos de la Universidad de Costa Rica o en otras instituciones de enseñanza superior del Estado.

(\*) El presente artículo ha sido reformado mediante Ley No. 3118 de 16 de mayo de 1963

(\*) El presente artículo ha sido reformado mediante Ley No. 5697 de 9 de junio de 1975.



**Artículo 112.-**

La función legislativa es también incompatible con el ejercicio de todo otro cargo público de elección popular.

Los Diputados no pueden celebrar, ni directa ni indirectamente, o por representación, contrato alguno con el Estado, ni obtener concesión de bienes públicos que implique privilegio, ni intervenir como directores, administradores o gerentes en empresas que contraten con el Estado, obras, suministros o explotación de servicios públicos.

La violación a cualquiera de las prohibiciones consignadas en este artículo o en el anterior, producirá la pérdida de la credencial de Diputado. Lo mismo ocurrirá si en el ejercicio de un Ministerio de Gobierno, el Diputado incurriere en alguna de esas prohibiciones.

**Artículo 113.-**

La ley fijará la asignación y las ayudas técnicas y administrativas que se acordaren para los diputados.

(\*) El presente artículo ha sido reformado mediante Ley No. 6960 de 1 de junio de 1984.

**Artículo 114.-**

La Asamblea residirá en la capital de la República, y tanto para trasladar su asiento a otro lugar como para suspender sus sesiones por tiempo determinado, se requerirán dos tercios de votos del total de sus miembros.

**Artículo 115.-**

La Asamblea elegirá su Directorio al iniciar cada legislatura. El Presidente y el Vicepresidente han de reunir las mismas condiciones exigidas para ser Presidente de la República. El Presidente de la Asamblea prestará el juramento ante ésta, y los Diputados ante el Presidente.

**Artículo 116.-**

La Asamblea Legislativa se reunirá cada año el día primero de mayo, aun cuando no haya sido convocada, y sus sesiones ordinarias

## Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

---

durarán seis meses, divididas en dos períodos: del primero de mayo al treinta y uno de julio, y del primero de setiembre al treinta de noviembre.

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

### **Artículo 117.-**

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

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

Las sesiones serán públicas salvo que por razones muy calificadas y de conveniencia general se acuerde que sean secretas por votación no menor de las dos terceras partes de los Diputados presentes.

### **Artículo 118.-**

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

### **Artículo 119.-**

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

### **Artículo 120.-**

El Poder Ejecutivo pondrá a la orden de la Asamblea Legislativa, la fuerza de policía que solicite el Presidente de aquélla.

# Centro de Información Jurídica en Línea

## Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

---

### **Artículo 121.-**

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

- 1) Dictar las leyes, reformarlas, derogarlas y darles interpretación auténtica, salvo lo dicho en el capítulo referente al Tribunal Supremo de Elecciones;
- 2) Designar el recinto de sus sesiones, abrir y cerrar éstas, suspenderlas y continuarlas cuando así lo acordare;
- 3) Nombrar los Magistrados propietarios y suplentes de la Corte Suprema de Justicia;
- 4) Aprobar o improbar los convenios internacionales, tratados públicos y concordatos.

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, requerirán la aprobación de la Asamblea Legislativa, por votación no menor de los dos tercios de la totalidad de sus miembros.

No requerirán aprobación legislativa los protocolos de menor rango, derivados de tratados públicos o convenios internacionales aprobados por la Asamblea, cuando estos instrumentos autoricen de modo expreso tal derivación.

- 5) Dar o no su asentimiento para el ingreso de tropas extranjeras al territorio nacional y para la permanencia de naves de guerra en los puertos y aeródromos;
- 6) Autorizar al Poder Ejecutivo para declarar el estado de defensa nacional y para concertar la paz;
- 7) Suspender por votación no menor de los dos tercios de la totalidad de sus miembros, en caso de evidente necesidad pública, los derechos y garantías individuales consignados en los artículos 22, 23, 24, 26, 28, 29, 30 y 37 de esta Constitución. Esta suspensión podrá ser de todos o de algunos derechos y garantías, para la totalidad o parte del territorio, y hasta por treinta días; durante ella y respecto de las personas, el Poder Ejecutivo sólo podrá ordenar su detención en establecimientos no destinados a reos comunes o decretar su confinamiento en lugares habitados. Deberá también dar cuenta a la Asamblea en su próxima reunión de las medidas tomadas para salvar el orden público o mantener la seguridad del Estado.

En ningún caso podrán suspenderse derechos o garantías

# Centro de Información Jurídica en Línea

## Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

---

individuales no consignados en este inciso;

8) Recibir el juramento de ley y conocer de las renunciaciones de los miembros de los Supremos Poderes, con excepción de los Ministros de Gobierno; resolver las dudas que ocurran en el caso de incapacidad física o mental de quien ejerza la Presidencia de la República, y declarar si debe llamarse al ejercicio del Poder a quien deba sustituirlo;

9) Admitir o no las acusaciones que se interpongan contra quien ejerza la Presidencia de la República, Vicepresidentes, miembros de los Supremos Poderes y Ministros Diplomáticos, declarando por dos terceras partes de votos del total de la Asamblea si hay o no lugar a formación de causa contra ellos, poniéndolos, en caso afirmativo, a disposición de la Corte Suprema de Justicia para su juzgamiento;

10) Decretar la suspensión de cualquiera de los funcionarios que se mencionan en el inciso anterior, cuando haya de procederse contra ellos por delitos comunes;

11) Dictar los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República;

12) Nombrar al Contralor y Subcontralor Generales de la República;

13) Establecer los impuestos y contribuciones nacionales, y autorizar los municipales;

14) Decretar la enajenación o la aplicación a usos públicos de los bienes propios de la Nación.

No podrán salir definitivamente del dominio del Estado:

a) Las fuerzas que puedan obtenerse de las aguas del dominio público en el territorio nacional;

b) Los yacimientos de carbón, las fuentes y depósitos de petróleo, y cualesquiera otras sustancias hidrocarbonadas, así como los depósitos de minerales radioactivos existentes en el territorio nacional;

c) Los servicios inalámbricos.

Los bienes mencionados en los apartes a), b) y c) anteriores sólo podrán ser explotados por la administración pública o por particulares, de acuerdo con la ley o mediante concesión especial otorgada por tiempo limitado y con arreglo a las condiciones y estipulaciones que establezca la Asamblea Legislativa.

Los ferrocarriles, muelles y aeropuertos nacionales -estos últimos mientras se encuentren en servicio- no podrán ser enajenados, arrendados ni gravados, directa o indirectamente, ni salir en

# Centro de Información Jurídica en Línea

## Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

---

forma alguna del dominio y control del Estado.

15) Aprobar o improbar los empréstitos o convenios similares que se relacionen con el crédito público, celebrados por el Poder Ejecutivo.

Para efectuar la contratación de empréstitos en el exterior o de aquellos que, aunque convenidos en el país, hayan de ser financiados con capital extranjero, es preciso que el respectivo proyecto sea aprobado por las dos terceras partes del total de los votos de los miembros de la Asamblea Legislativa.

16) Conceder la ciudadanía honorífica por servicios notables prestados a la República, y decretar honores a la memoria de las personas cuyas actuaciones eminentes las hubieran hecho acreedoras a esas distinciones;

17) Determinar la ley de la unidad monetaria y legislar sobre la moneda, el crédito, las pesas y medidas. Para determinar la ley de la unidad monetaria, la Asamblea deberá recabar previamente la opinión del organismo técnico encargado de la regulación monetaria;

18) Promover el progreso de las ciencias y de las artes y asegurar por tiempo limitado, a los autores e inventores, la propiedad de sus respectivas obras e invenciones;

19) Crear establecimientos para la enseñanza y progreso de las ciencias y de las artes, señalándoles rentas para su sostenimiento y especialmente procurar la generalización de la enseñanza primaria;

20) Crear los Tribunales de Justicia y los demás organismos para el servicio nacional;

21) Otorgar por votación no menor de las dos terceras partes de la totalidad de sus miembros, amnistía e indulto generales por delitos políticos, con excepción de los electorales, respecto de los cuales no cabe ninguna gracia;

22) Darse el reglamento para su régimen interior, el cual, una vez adoptado, no se podrá modificar sino por votación no menor de las dos terceras partes del total de sus miembros;

23) Nombrar Comisiones de su seno para que investiguen cualquier asunto que la Asamblea les encomiende, y rindan el informe correspondiente.

Las Comisiones tendrán libre acceso a todas las dependencias oficiales para realizar las investigaciones y recabar los datos que juzguen necesarios. Podrán recibir toda clase de pruebas y hacer comparecer ante sí a cualquier persona, con el objeto de

# Centro de Información Jurídica en Línea

## Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

---

interrogarla;

24) Formular interpelaciones a los Ministros de Gobierno, y además, por dos tercios de votos presentes, censurar a los mismos funcionarios, cuando a juicio de la Asamblea fueren culpables de actos inconstitucionales o ilegales, o de errores graves que hayan causado o puedan causar perjuicio evidente a los intereses públicos.

Se exceptúan de ambos casos, los asuntos en tramitación de carácter diplomático o que se refieran a operaciones militares pendientes.

(\*) El presente artículo ha sido reformado mediante Ley No. 4123 de 30 de mayo de 1968.

### **Artículo 122.-**

Es prohibido a la Asamblea dar votos de aplauso respecto de actos oficiales, así como reconocer a cargo del Tesoro Público obligaciones que no hayan sido previamente declaradas por el Poder Judicial, o aceptadas por el Poder Ejecutivo, o conceder becas, pensiones, jubilaciones o gratificaciones.

### **Artículo 123.**

Durante las sesiones ordinarias, la iniciativa para formar las leyes le corresponde a cualquier miembro de la Asamblea Legislativa, al Poder Ejecutivo, por medio de los ministros de Gobierno y al cinco por ciento (5%) como mínimo, de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, si el proyecto es de iniciativa popular.

La iniciativa popular no procederá cuando se trate de proyectos relativos a materia presupuestaria, tributaria, fiscal, de aprobación de empréstitos y contratos o actos de naturaleza administrativa.

Los proyectos de ley de iniciativa popular deberán ser votados definitivamente en el plazo perentorio indicado en la ley, excepto los de reforma constitucional, que seguirán el trámite previsto en el artículo 195 de esta Constitución.

Una ley adoptada por las dos terceras partes del total de los miembros de la Asamblea Legislativa, regulará la forma, los requisitos y las demás condiciones que deben cumplir los proyectos

Centro de Información Jurídica en Línea  
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

---

de ley de iniciativa popular.

(\*) El presente artículo ha sido reformado mediante Ley No. 8281 de 28 de mayo del 2002. LG# 118 de 20 de junio del 2002

**Artículo 124.-(\*)**

Para convertirse en ley, todo proyecto deberá ser objeto de dos debates, cada uno en día distinto no consecutivo, obtener la aprobación de la Asamblea Legislativa y la sanción del Poder Ejecutivo; además, deberá publicarse en La Gaceta, sin perjuicio de los requisitos que esta Constitución establece tanto para casos especiales como para los que se resuelvan por iniciativa popular y referéndum, según los artículos 102, 105, 123 y 129 de esta Constitución. No tendrán carácter de leyes ni requerirán, por tanto, los trámites anteriores, los acuerdos tomados en uso de las atribuciones enumeradas en los incisos 2), 3), 5), 6), 7), 8), 9), 10), 12), 16), 21), 22), 23) y 24) del artículo 121 así como el acto legislativo para convocar a referéndum, los cuales se votarán en una sola sesión y deberán publicarse en La Gaceta. (\*)

La Asamblea Legislativa puede delegar, en Comisiones Permanentes, el conocimiento y la aprobación de proyectos de ley. No obstante, la Asamblea podrá avocar, en cualquier momento, el debate o la votación de los proyectos que hubiesen sido objeto de delegación.

No procede la delegación si se trata de proyectos de ley relativos a la materia electoral, a la creación de los impuestos nacionales o a la modificación de los existentes, al ejercicio de las facultades previstas en los incisos 4, 11, 14, 15, y 17 del artículo 121 de la Constitución Política, a la Convocatoria a una Asamblea Constituyente, para cualquier efecto, y a la reforma parcial de la Constitución Política.

La Asamblea nombrará las comisiones permanentes con potestad legislativa plena, de manera que su composición refleje, proporcionalmente, el número de diputados de los partidos políticos que componen. La delegación deberá ser aprobada por mayoría de dos tercios de la totalidad de los miembros de la Asamblea y la evocación, por mayoría absoluta de los diputados presentes.

El Reglamento de la Asamblea regulará el número de estas comisiones y las demás condiciones para la delegación y la evocación, así como los procedimientos que se aplicarán en estos

casos.

La aprobación legislativa de contratos, convenios y otros actos de naturaleza administrativa, no dará a esos actos carácter de leyes, aunque se haga a través de los trámites ordinarios de éstas.

(\*) El presente artículo ha sido reformado mediante Ley No. 7347 del 1 de julio de 1993, publicada en La Gaceta No. 137 del 20 de julio de 1993

(\*) El párrafo primero del presente artículo ha sido reformado mediante Ley No. 8281 de 28 de mayo del 2002. LG# 118 de 20 de junio del 2002

(\*) El presente artículo ha sido reformado mediante Ley No.5702 de 5 de junio de 1975.

#### **Artículo 125.-**

Si el Poder Ejecutivo no aprobare el proyecto de ley votado por la Asamblea, lo vetará y lo devolverá con las objeciones pertinentes. No procede el veto en cuanto al proyecto que aprueba el Presupuesto Ordinario de la República.

#### **Artículo 126.-**

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

#### **Artículo 127.-**

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



**Artículo 128.- (\*)**

Si el veto se funda en razones de inconstitucionalidad no aceptadas por la Asamblea Legislativa, ésta enviará el decreto legislativo a la Sala indicada en el artículo 10, para que resuelva el diferendo dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha en que reciba el expediente. Se tendrán por desechadas las disposiciones declaradas inconstitucionales y las demás se enviarán a la Asamblea Legislativa para la tramitación correspondiente. Lo mismo se hará con el proyecto de ley aprobado por la Asamblea Legislativa, cuando la Sala declare que no contiene disposiciones inconstitucionales.

(\*) El presente artículo ha sido reformado mediante Ley No. 7128 de 18 de agosto de 1989.

**Artículo 129.- (\*)**

Las leyes son obligatorias y surten efectos desde el día que ellas designen; a falta de este requisito, diez días después de su publicación en el Diario Oficial.

Nadie puede alegar ignorancia de la ley, salvo en los casos que la misma autorice.

No tiene eficacia la renuncia de las leyes en general, ni la especial de las de interés público.

Los actos y convenios contra las leyes prohibitivas serán nulos, si las mismas leyes no disponen otra cosa.

La ley no queda abrogada ni derogada sino por otra posterior; contra su observancia no podrá alegarse desuso, costumbre ni práctica en contrario. Por vía de referéndum, el pueblo podrá abrogarla o derogarla, de conformidad con el artículo 105 de esta Constitución. (\*)

(\*) El último párrafo del presente artículo ha sido reformado mediante Ley No. 8281 de 28 de mayo del 2002. LG# 118 de 20 de junio del 2002

### 3. Jurisprudencia

#### a. Naturaleza jurídica de la función parlamentaria y su incompatibilidad con una relación laboral

[PROCURADURÍA GENERAL]<sup>7</sup>

"Los diputados son, ciertamente, funcionarios públicos pero su estatuto jurídico es diferente en virtud del carácter representativo del puesto que se ocupa.

##### A-. UN MANDATO REPRESENTATIVO

El régimen jurídico de los parlamentarios está determinado por su carácter representativo, establecido desde la Revolución Francesa.

Bajo esta concepción, el pueblo se gobierna por medio de sus elegidos, lo que implica una participación de los ciudadanos en la gestión de la cosa pública. Empero, esa participación se da por medio del sufragio universal: el diputado es representante en la medida en que es electo por sufragio universal. Ese sufragio no conlleva el derecho del electorado de emitir un mandato imperativo que, como tal, ligue a los elegidos.

Sobre esta naturaleza, la Procuraduría General ha señalado: "Esa función (legislativa) se caracteriza esencialmente por el carácter representativo de los parlamentarios. En virtud de la representación política, los representantes actúan en nombre de la generalidad de los representados: los electores, los comprometen con sus decisiones, sean éstas de índole legislativa o ejecutiva. El objeto de la representación es permitir la formación de la voluntad política dentro de la comunidad y ese objeto cobra particular importancia respecto de la función parlamentaria. En efecto, conforme con la tradición constitucional-democrática, el pueblo ejerce la potestad legislativa por medio de los diputados (artículo 105 de la Constitución Política), de modo que los diputados manifiestan y expresan la voluntad popular. Es decir, el carácter representativo de los señores diputados constituye una nota característica del régimen democrático, y, además, expresa la diferencia entre los conceptos de soberanía popular y soberanía nacional. El diputado representa a toda la Nación (artículo 106 de la Constitución) y esa representatividad es determinada por la elección por sufragio universal y directo. En virtud de esa representatividad, los diputados son depositarios de la voluntad popular, por lo cual, gozan de un grado de libertad para interpretar esa voluntad, concretizándola, adaptándolas a las circunstancias. Es precisamente la posición jurídico-política del diputado, que apela a la libertad, la que justifica el otorgamiento de garantías parlamentarias (inviolabilidad,

# Centro de Información Jurídica en Línea

## Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

---

inmunidad, indemnizaciones) como forma de garantizar la libertad, discrecionalidad y ausencia de responsabilidad". Dictamen N. C-003-89 de 4 de enero de 1989.

El mandato representativo presenta las características de irrevocabilidad y de incompatibilidad con el mandato imperativo.

Irrevocabilidad que significa que el mandato parlamentario se extiende por el número de años establecido en la Constitución, prescindiendo de la voluntad de los electores y de los cambios de opinión que puedan producirse en el curso de una legislatura. En efecto, el mandato parlamentario se adquiere por la elección y se mantiene hasta la expiración del período para el cual fue electo, excepto los casos de deceso, renuncia. Por otra parte, el diputado no es un simple mandatario que ha de actuar y votar en la Asamblea según las instrucciones imperativas que le hayan sido dadas por sus electores. Por el contrario, el diputado es libre de opinar, de decidir, de votar. Es decir, la función parlamentaria es libre: el diputado no expresa la voluntad de sus electores, sino que decide por sí mismo y bajo su propia apreciación.

Como señala Carré de Malberg: el parlamentario "es independiente con respecto a sus electores", Teoría General del Estado, Fondo de Cultura de Méjico, Méjico, 1948, p. 929. Por lo que el diputado no está de ninguna manera ligado por instrucciones precisas, recibidas de los electores.

Además, la representación es incompatible con una relación de naturaleza contractual entre electores y elegidos: no existe un contrato entre unos y otros. Todo lo cual reafirma la libertad de los parlamentarios.

Es, precisamente, esa libertad de los diputados lo que justifica el estatuto particular de estos funcionarios. Un estatuto compuesto de privilegios y cargas dirigidas a garantizar el libre ejercicio del mandato y a protegerlo contra las posibles presiones que podrían comprometer su independencia.

### B-. INCOMPATIBILIDAD CON UNA RELACION DE DEPENDENCIA

De lo expuesto se deriva la inexistencia de una relación de dependencia laboral entre el Estado y los diputados o entre el electorado y los diputados.

El núcleo esencial de la relación laboral está dado por la subordinación o dependencia jurídica. Ciertamente, el diputado es un funcionario público, pero es un funcionario que no está en relación de dependencia, la cual se caracteriza: "...por un estado de limitación de la autonomía del trabajador, sometido a la potestad patronal, por razón de su contrato y en el desempeño de

## Centro de Información Jurídica en Línea

### Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

---

sus servicios, por autoridad que ejerce el empresario en orden al mayor rendimiento de la producción y el mejor beneficio de la empresa". G, CABANELLAS: Compendio de Derecho Laboral, T. I, Buenos Aires, Bibliográfica OMEBA, 1968, p. 394.

Esa subordinación se origina en el contrato de trabajo y se caracteriza por la facultad del patrono de dictar normas, instrucciones y órdenes a los trabajadores dependientes. Lo que significa que el trabajador está obligado a ejecutar lo dispuesto por su patrono. Ha señalado la jurisprudencia al respecto: "(....) el contrato individual de trabajo está definido por el artículo 18 del Código que rige la materia, como todo aquel en que una persona se obliga a prestar a otra sus servicios, o a ejecutarle una obra, bajo la dependencia permanente y dirección inmediata o delegada de ésta y por una remuneración de cualquier clase o forma. De la redacción de la articulación citada se extraen, entonces, los elementos constitutivos del contrato de trabajo, que a saber son: la prestación de servicios de una persona en favor de otra; la dependencia permanente y dirección inmediata del patrono, y, la remuneración por dicha labor, sea que es de título oneroso. El contrato de trabajo, además, es un contrato realidad, ya que siempre que exista una persona prestando sus servicios personales a otra por remuneración, bajo su dependencia permanente y subordinación inmediata existe un vínculo de orden laboral, el que depende de la situación real en que el trabajador se encuentra colocado en la prestación del servicio..." 1989, Tribunal Superior de Trabajo, Sec.

Segunda. N. 404 de las 8:10 hrs. del 30 de junio.

Ordinario laboral de O.C.S. c. "P.A.S. A."

Todo lo cual es incompatible con el mandato parlamentario: el diputado participa en la determinación, y en la mayoría de los casos determina en forma exclusiva, la voluntad estatal, por lo que desde el punto de vista lógico- jurídico la situación de diputado es incompatible con una relación de subordinación laboral. Relación que es contraria a la teoría de la representación política y, por ende, al mandato representativo. "El diputado pertenece a la categoría de "gobernante, y no a la de agente", M, PRELOT-J, BOULOUIS: Institutions politiques et droit constitutionnel, Dalloz, 1990, p. 777.

Lo anterior justifica las disposiciones del segundo y tercer párrafos del artículo 579 del Código de Trabajo, a cuyo tenor: "El concepto del artículo anterior no comprende a quienes desempeñan puestos de elección popular, de dirección o de confianza, según la enumeración precisa que de esos casos de excepción hará el respectivo reglamento.

# Centro de Información Jurídica en Línea

## Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

---

Las personas que exceptúa el párrafo que precede no se registrarán por las disposiciones del presente Código sino, únicamente, por las que establezcan las leyes, decretos o acuerdos especiales".

Agregándose que: "Sin embargo, mientras no se dicten dichas normas gozarán de los beneficios que otorga este Código en lo que, a juicio del Poder Ejecutivo o, en su caso, de los Tribunales de Trabajo, sea compatible con la seguridad del Estado y la naturaleza del cargo que sirva".

En desarrollo de esta norma, el Decreto Ejecutivo N. 4 de 28 de mayo de 1959 dispone: "Art. 1º: Para los efectos del Título Octavo del Código de Trabajo, no se considerarán trabajadores al servicio del Estado o de sus Instituciones, en su caso, a las siguientes personas:

c) Diputados de la Asamblea Legislativa y demás funcionarios de elección popular".

Sobre estas disposiciones, permitásenos la siguiente transcripción: "El legislador puede establecer libremente las condiciones que estime más adecuadas, pero su libertad tiene limitaciones que son, de una parte, las generales que imponen el principio de igualdad y los derechos fundamentales que la Constitución garantiza, y de la otra, cuando se trate de cargos o funciones cuya naturaleza esencial aparece definida por la propia Constitución, las que resultan de la necesidad de salvaguardar esa naturaleza. En el caso de los cargos y funciones públicas de carácter representativo, una regulación legal que sea contraria a la naturaleza de la representación violará también por ello el derecho del representante a permanecer en el cargo..." Tribunal Constitucional Español, N. 10-1983 de 21 de febrero.

El afirmar que el diputado está sujeto a una relación de subordinación jurídica y que, por ende, tiene un contrato de trabajo con el Estado desconoce la naturaleza representativa del mandato parlamentario, definida por la Constitución y la esencia misma de los principios en que se asienta el sistema democrático-representativo que vive Costa Rica.

### C-. EL CARACTER SALARIAL DE LA REMUNERACION

La circunstancia de que la Sala Constitucional haya considerado que la remuneración recibida por los señores Diputados tiene carácter de salario, no permite afirmar que dichos Altos funcionarios estén dentro de una relación de dependencia jurídica y, por ende, que exista un contrato de trabajo. Dispuso el Tribunal Constitucional: "Es, pues, necesario, por consecuencia con la declaración de validez de los aumentos acordados, pronunciar en cambio la inconstitucionalidad, por violación de

## Centro de Información Jurídica en Línea

### Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

---

principios fundamentales de razonabilidad que se tienen por incorporados a la Carta Política, en especial en su artículo 56, la disposición contenida en el artículo 1º inciso b) de la misma Ley N. 7204, según la cual

"b) La remuneración que se establece en esta ley no constituye la contraprestación por los servicios prestados en virtud de una relación laboral, por lo que no les (sic) son aplicables, para ningún efecto jurídico, las reglas relativas al salario", sin que esta declaración signifique, por supuesto, que esa remuneración o salario conjunto de los diputados tenga que regirse por la legislación laboral común, ya que, justamente por la categoría, período fijo constitucional, origen electivo y la naturaleza representativa de sus cargos, deben acomodarse a su propia normativa de derecho público especial. Lo que no puede decirse es que este régimen de excepción le niegue a aquella remuneración su carácter salarial o excluirlo de sus consecuencias esenciales como tal". Sala Constitucional, N. 550-91 de 18:50 hrs. de 15 de marzo de 1991.

Por el contrario, la anterior resolución confirma la particularidad del régimen jurídico de los parlamentarios, en especial, la naturaleza representativa del puesto. Naturaleza representativa que, como se ha indicado, es incompatible con una relación de subordinación jurídica y, consecuentemente, con un contrato laboral. Por lo que la función pública que desempeña el diputado se rige por disposiciones diferentes a las que rigen la función pública común. De allí que el establecer normas especiales en orden a esa función o bien el excepcionar la aplicación de la legislación común para ciertos cargos, no desconoce la condición de funcionario público del servidor, sino -por el contrario- evidencia la particularidad de la función, lo que justifica la regulación especial.

Por otra parte, la circunstancia de que se considere como sueldo una retribución que recibe un funcionario público no sujeto a relación de subordinación, no es extraña al Derecho Comparado. Sobre este aspecto, señala E, RECODER DE CASSO en Comentarios a la Constitución, Editorial Civitas, Madrid, 1985, p.71 (comentarios al artículo 71 de la Constitución Española): "...la naturaleza de la retribución de aquéllos (los diputados) ha cambiado gradualmente: en lugar de ser un simple reembolso de gastos, se convierte en sueldo, al menos en parte. Este cambio implica la idea de que el parlamentario es "pagado" por el servicio que presta e incita a asimilar el mandato parlamentario a un verdadero oficio ("profesión parlamentaria"), con inevitables repercusiones de índole fiscal: lo que se considera "sueldo" es sometido a tributación, mientras que lo reembolsado por gastos está exento.

Este reparto en dos porciones lo encontramos en Estados Unidos y también en Australia y Canadá...En todo caso, dado que la retribución está establecida no en interés personal del parlamentario, sino a fin de asegurar un reclutamiento verdaderamente democrático del parlamento y en garantía de la función, los parlamentarios no puede renunciar a ella".

**b. Ejercicio de una función representativa**

[PROCURADURÍA GENERAL]<sup>8</sup>

“Como es sabido, la función legislativa constituye una de las funciones esenciales del Estado: el establecimiento de las normas que conforme el ordenamiento jurídico estatal, vinculantes tanto para el Estado como para los particulares.

Esa función se caracteriza esencialmente por el carácter representativo de los parlamentarios. En virtud de la representación política, los representantes actúan en nombre de la generalidad de los representados" los electores, los comprometen con sus decisiones, sean éstas de índole legislativa o ejecutiva.

El objeto de la representación es el permitir la formación de voluntad política dentro de la comunidad y ese objeto cobra particular importancia respecto de la función parlamentaria. En efecto, conforme con la tradición constitucional-democrática, el pueblo ejerce la potestad legislativa por medio de los diputados (artículo 105 de la Constitución Política ), de modo que los diputados manifiestan y expresan la voluntad popular. Es decir, el carácter representativo de los señores Diputados constituye una nota característica del régimen democrático, y además, expresa la diferencia entre los conceptos de soberanía popular y soberanía nacional . El Diputado representa a toda la nación ( artículo 106 de la Constitución ) y esa representatividad es determinada por la elección por sufragio universal y directo. En virtud de esa representatividad, los diputados son depositarios de la voluntad popular, por lo cual, gozan de un grado de libertad para interpretar esa voluntad, concretizándola, adaptándola a las circunstancias. Es precisamente la posición jurídico-política del Diputado, que apela a la libertad, la que justifica el otorgamiento de garantías parlamentarias ( inviolabilidad, inmunidad, indemnizaciones ) como forma de garantizar la libertad, discrecionalidad y ausencia de responsabilidad.

Los Diputados ejercen su función en virtud de la elección popular y en el desempeño de su cargo, son irresponsables. Esa irresponsabilidad resulta incompatible con un mandato imperativo frente a sus electores de quienes derivan el poder. En efecto, el

mandato parlamentario se caracteriza por la irrevocabilidad y la prohibición del mandato imperativo. Irrevocabilidad que significa que el mandato parlamentario dura el número de años establecido en la Constitución, prescindiendo de la voluntad de los electores y de los cambios de opinión que puedan darse en el curso de una legislatura. Son las elecciones periódicas la que determinan la renovación del parlamento, no la discreción de los representados o las presiones políticas. Además, a pesar del carácter representativo, los Diputados no están sujetos a un mandato imperativo, lo que significa la plena libertad de decisión del representante, la ausencia de responsabilidad política. Con lo anterior indicamos que el mandato parlamentario, siendo nacional y representativo, confiere al Diputado un poder discrecional. El Diputado es libre de actuar a su manera, solo sujeto a la Constitución. Es decir, y esto es particularmente importante, el Diputado no está en ninguna manera ligado por instrucciones precisas, recibidas de los electores. El Diputado es independiente y goza de un mandato ilimitado, insusceptible de revocación y ello aún cuando se oponga a la decisión o intereses del partido por el cual fue electo o al interés nacional, no interesa, entonces, la posible conformidad de voluntades entre representantes y representados, teniendo en consecuencia el Diputado plena discrecionalidad para determinar el contenido de sus decisiones dentro de los marcos de la Constitución y el Reglamento interior de la Asamblea Legislativa.

Así, el sistema del mandato representativo asegura la libertad del parlamentario para determinar el ordenamiento jurídico del país. El mandato representativo que ostenta los Diputados se diferencia, entonces, del mandato del derecho privado, de manera que los representados no pueden dictar instrucciones y órdenes a los Diputados.

La condición de representantes del pueblo, el ejercicio de la función legislativa y de contralor político determina la libertad del Diputado, opuesta a toda forma de dependencia. Esa dependencia no es sólo política sino también jurídica. Una relación de dependencia imposibilitaría, en efecto, el ejercicio correcto y efectivo de la función parlamentaria."

#### **FUENTES CITADAS:**



- 1 BAKER, Christopher E. La Asamblea Legislativa de Costa Rica. Una Evaluación Preliminar de su Función Decisoria. Revista de Ciencias Jurídicas. (No. 18): pp. 381-384, San José, diciembre 1971.
- 2 SOLÍS FALLAS, Alex. Control Político y Jurisprudencia Constitucional. CONAMAJ. San José, 2000. pp. 95-97.
- 3 MUÑOZ QUESADA, Hugo Alfonso. L Asamblea Legislativa en el Sistema Constitucional Costarricense. 1º Edición. IIDH CAPEL. San José, 1997. pp. 51-56.
- 4 PACHECO ALVARADO, Diego. Derecho al Voto Personalizado en Elecciones de Diputados; Análisis Comparado del Moderno Sistema Electoral Diputado en las Democracias Liberales Representativas y una Solución Jurídica a la Crisis de Legitimidad del Poder Legislativo Costarricense. Tesis para optar al grado de Licenciatura en Derecho. San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho, 2000. pp. 228-231.
- 5 BLACUTT ALCALÁ, Gustavo. El Fuero y la Inmunidad Parlamentaria en la Nueva Constitución Política del Estado. Foro Constituyente [En Línea]. Consultada el 17 de enero de 2008. Disponible en: <http://www.foroconstituyente.info/files/opiniones/Fuero%20e%20inmunidad%20parlamentaria%20en%20la%20nueva%20CPE-Gustavo%20Blacutt.doc>.
- 6 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA, 7 de noviembre de 1949.
- 7 PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Dictamen No. 67-1994, del tres de mayo de mil novecientos noventa y cuatro.
- 8 PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Dictamen No. 03-1989, del cuatro de enero de mil novecientos ochenta y nueve.