

Estado
de la
Nación

EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

DECIMOCUARTO INFORME ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

Informe Final

ESTUDIO COMPARATIVO DE NORMATIVA PARLAMENTARIA

**(Costa Rica confrontada con selección de países
de Europa y América Latina)**

¿Es perjudicial el Reglamento Legislativo costarricense?

**Investigador:
Dr. Bernal Arias Ramírez**



Nota: Las cifras de las ponencias pueden no coincidir con las consignadas por el Decimocuarto Informe Estado de la Nación en el tema respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

Índice

INTRODUCCION.....	4
I. CUESTIONES METODOLOGICAS	5
II. VARIABLES E INDICADORES DIRECTAMENTE LIGADOS CON LA BUENA O MALA MARCHA DE LA ASAMBLEA	9
1. Espacio negociador orgánico y adecuado para agilizar agenda	9
2. Períodos Extraordinarios de Sesiones y Sesiones Especiales	12
3. Uso de la palabra en diferentes actos parlamentarios	15
a. Cuestiones de orden.....	16
b. Discusión general o por el fondo	17
c. Discusión particular por artículo, por capítulo ó por título	18
d. Miembro informante o dictaminador.....	19
e. Razonamiento de voto.....	20
f. Interrupciones.....	20
4. Procedimientos especiales de repetición de actos	21
a. Revisión o Reconsideración de un asunto previamente votado	22
b. Reiteración de mociones de fondo desechadas en Comisión.....	23
5. Tipos de procedimiento de urgencia por país.....	24
a. Declaratoria de sesión permanente	25
b. Pedir cierre del debate	26
c. Privilegiar asuntos en el orden del día.....	26
d. Calificación de gravedad o urgencia.....	28
e. Alteración del orden del día.....	30
f. Dispensa de trámites y trámite ágil en Comisión.....	31
g. No admisión de aplazamiento.....	32
h. Declarar preferente una cuestión	32
i. Comisiones especiales dictaminadoras a instancia del gobierno.....	33
j. Inadmisibilidad de enmiendas por obstrucción.....	34
III. VARIABLES E INDICADORES INDIRECTAMENTE ASOCIADOS CON LA BUENA O MALA MARCHA DE LA ASAMBLEA	35
1. Tipo de Quórum exigido por país para apertura de sesiones y para votación en Pleno y en Comisiones Permanentes	35
a. Quórum en el Pleno para iniciar sesión.....	35

b.	Quórum en el Pleno al momento de las votaciones.....	37
c.	Quórum en las Comisiones Permanentes para iniciar sesión.....	39
d.	Quórum en las Comisiones Permanentes para votaciones.....	40
2.	Comisiones Permanentes.....	41
a.	Proporcionalidad en la integración.....	41
b.	Plazo para expedir dictamen o informe.....	42
c.	Tratamiento de las enmiendas.....	43
3.	Tratamiento de la caducidad y archivo de asuntos.....	45
1.	Existencia de Comisiones con Competencia Legislativa Plena.....	46
IV.	PROCEDIMIENTOS Y MECANISMOS DE TRANSPARENCIA Y CONTROL DE LA EJECUCIÓN DE LOS ACTOS EN PREVENCIÓN DE LA ARBITRARIEDAD.....	48
1.	Publicidad del trabajo parlamentario.....	48
2.	Tratamiento de la constitucionalidad de los Asuntos.....	51
3.	Tratamiento del Proyecto de Presupuesto.....	55
V.	OTROS ASUNTOS DE INTERES COMPARATIVO.....	59
1.	Figuras de Control Político por país.....	59
a.	Control sobre presupuesto.....	59
b.	Interpelación.....	60
c.	Comisiones de Investigación Parlamentaria.....	61
d.	Tiempo o espacio para control político o exposiciones verbales.....	63
e.	Visita y exposiciones de los Ministros.....	64
f.	Moción de confianza en el gobierno.....	65
g.	Censura y dimisión de un Ministro.....	66
2.	Cuestiones interesantes no existentes en Costa Rica.....	68
VI.	HALLAZGOS Y VALORACIÓN.....	73
	BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DOCUMENTALES UTILIZADAS.....	78

INTRODUCCION

El autor ha realizado esta investigación en el marco de organización del trabajo del Capítulo V “Fortalecimiento de la Democracia” del Programa del Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Dentro de ese ámbito se planteó este año, en la aspiración que corresponde a la política responsable del Poder Legislativo, dar relieve, observar y analizar la normativa comparada relativa a procedimientos parlamentarios, tanto de países representativos de Europa como de América Latina.

El análisis comparativo parte de la premisa de ubicar en el actual Reglamento Legislativo costarricense derechos y obligaciones que tienen los diputados, las figuras procedimentales que presentan mayor disputa, tanto aquellas que relentizan el accionar parlamentario, como las que tienden a anular el derecho de enmienda y discusión parlamentaria. La pregunta inicial que se hizo fue: ¿Tienen los representantes suficientes herramientas procedimentales para enfrentar con eficiencia los retos de legislación de calidad y en un plazo razonable y oportuno? Esta interrogante que se había planteado en su momento, se viene a despejar en las líneas siguientes.

La recolección de datos y el análisis de la información por país hará el contraste (claros y oscuros) por variable e indicador, en cuyo caso, se espera escrutar un panorama lo más completo posible de la materia aquí expuesta.

Se trazaron los siguientes objetivos:

- Observar y comparar normativa procedimental parlamentaria
- Analizar exclusivamente Cámara Bajas o Únicas
- Crear variables e indicadores procedimentales que den pie para concluir si Costa Rica, frente a otros ordenamientos, tiene figuras e institutos adjetivos que tienden a relentizar o agilizar las decisiones de los diputados.
- Verificar cómo anda la salud de nuestras instituciones adjetivas parlamentarias frente a otras naciones.
- Revisar indicadores de formación de la ley y de control político (construcción reglamentaria)
- Identificar abusos o bien vacíos de nuestra normativa parlamentaria.
- Determinar si las reglas sobre las que basa su ejercicio el parlamento costarricense contribuyen o no a los cambios y transformaciones que requiere la sociedad.

Fuera de las variables e indicadores que están directa o indirectamente asociados a la lentitud o buena marcha de los procedimientos, de cara a la eficiencia del órgano parlamentario, este estudio comparativo de Estados seleccionados, también agregó una variable (con sus respectivos indicadores), sindicada a la competencia del control político, y otra, que se ha denominado “algunos aspectos interesantes no existentes en Costa Rica” como simples puntos de referencia informativa.

El trabajo se divide siguiendo las pautas propias de una investigación de este tipo, con una introducción, cuestiones metodológicas que explican el curso aplicado para llegar a los hallazgos, luego viene el desarrollo de contenido con la disección de cuatro partes, el *primer grupo* con variables e indicadores directamente ligados con la buena o mala marcha de la Asamblea; el *segundo grupo*, las indirectamente asociadas con la buena o mala marcha de la Asamblea; el *tercer agrupamiento* relativo a procedimientos y mecanismos de transparencia y control de la ejecución de los actos en prevención de la arbitrariedad; mientras que el *cuarto grupo*, donde se añaden otros asuntos de interés comparativo. Una vez obtenidos los resultados, al final de este documento se plantea, por un lado, un cuadro resumen de hallazgos y, por otro, una valoración de lo obtenido.

Hay que señalar a modo de hipótesis: Si bien los diputados/as son los representantes del pueblo, responsables de dotar al país de buena legislación, las reglas sobre las que basan su ejercicio son fundamentales a efecto de si ellas contribuyen o no con los cambios y las transformaciones que requiere nuestra Nación, en la base del Estado de Derecho, por ende, si facilitan y coadyuvan al Desarrollo Humano.

Se pretende entonces, verificar cómo anda la salud de nuestras instituciones adjetivas parlamentarias y solo comparándolas con otras naciones podemos sacar las mejores conclusiones.

I. CUESTIONES METODOLOGICAS

Objeto de estudio: La Asamblea Legislativa costarricense (disposiciones reglamentarias y algunas constitucionales) comparada con disposiciones también reglamentarias y constitucionales de Cámaras Bajas de los siguientes países:

Europa	América Latina
➤ Francia	➤ Argentina
➤ Italia	➤ Chile
➤ España	➤ Uruguay
	➤ Perú

Selección de países: Como se ve, se escogieron tres países europeos de gran influencia histórica y dogmático-normativa para Costa Rica, de sistema románico-germánico. Sin lugar a duda Francia, España e Italia han sido fuentes relevantes en la construcción y diseño de las instituciones jurídicas nacionales. Aun cuando se trate de sistemas parlamentarios de doble Cámara, sus procedimientos, mecanismos y actos son, de alguna manera, análogos, obviamente guardando las distancias de Cámara Única de nuestro país. En la selección de Perú se razonó la existencia de un modelo interesantísimo de semi-presidencialismo, con fuertes reformas en los últimos años, híbrido entre presidencialismo y parlamentarismo que se refleja fielmente en las normas reglamentarias del Congreso. En el caso uruguayo y argentino, se prefirieron por la enorme influencia que han tenido ambas naciones en el sistema jurídico interamericano, con sólidas instituciones parlamentarias que, aunque de doble Cámara,

en lo que atañe a la Baja eran comparables con la Asamblea Legislativa. Además, se abona en el juicio de elección uruguayo, una trayectoria institucional y política semejante a la costarricense (con los períodos de excepción naturales) y una población similar a la nuestra. Por su parte, la Argentina, ofrece siempre fina agudeza procedimental.

Tabla 1
Relaciones numéricas
(Habitantes por país, # de representantes y relación)

	FR	IT	ESP	ARG.	PER	CH	CR	URU
Habitantes 2008	63.470.245	59.337.888	45.200.737	39.921.833	28.302.603	16.134.219	4.075.261	3.431.932
No. de Representantes Cámara Baja o Única	577	630	350	256	120	120	57	99
Relación población por 1 Rep.	110.000	94.184	129.144	155.945	235.855	134.452	71.495	34.666

Nota: En los casos de países que tienen doble Cámara, la relación de población por representantes (Cámara y Senado agregados) hace que bajen sustancialmente las correspondencias numéricas.

Fuente: Arias Ramírez, 2008.

Método utilizado: Análisis comparativo de normas bajo el método deductivo, y solo a efecto de consolidar información en tablas, se vertió información resumida de tipo empírico. El análisis es básicamente de tipo cualitativo, lejos de subjetivismo, puesto que los respaldos son precisos, en cuyo caso, por cada afirmación se cita el artículo constitucional o reglamentario de fundamento. Esto no obsta para que el autor de la investigación dada su experiencia y conocimiento sobre el Congreso costarricense interprete los datos.

Fases de investigación: La investigación se compone de dos fases, la primera de un arduo trabajo de lectura, recolección y procesamiento de información, el cual se fue colocando en Cuadros comparativos por variables e indicadores que se van comparando, cuyo producto aparece en lo que se denomina “Avance de Investigación de ponencia”, que se presentó en el Taller de Validación organizado por el Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible el día 30 de mayo de 2008 (Se acogieron algunas observaciones realizadas por participantes a dicho Taller). La segunda fase consiste en realizar los agrupamientos, los perfiles, el análisis y la interpretación de la información, donde aparece concluyentemente si alguna variable o algún indicador de una variable es crítico, susceptible de reforma, o bien si hay fortaleza en nuestro Estado de Derecho, y dentro de éste en nuestro Derecho parlamentario. Esa valoración es esencial a efecto de observar si el proceso de formación de la ley es satisfactorio o está interferido por dispositivos contraproducentes para el sistema democrático.

Documentos base:

- a. Constituciones Políticas de Francia, Italia, España, Argentina, Chile, Costa Rica, Perú y Uruguay.
- b. Reglamentos:

- Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación (Argentina)
- Reglamento de la Cámara de Diputados (Chile)
- Reglamento de la Asamblea Legislativa (Costa Rica)
- Reglamento del Congreso de los Diputados (España)
- Reglamento de la Asamblea Nacional (Francia)
- Reglamento de la Cámara de Diputados (Italia)
- Reglamento del Congreso (Perú)
- Reglamento de la Cámara de Representantes (Uruguay)

La tarea de extracción de datos no es fácil por virtud de que cada Reglamento de los citados, de Cámaras Bajas o Únicas, tiene entre 200 y 330 artículos en promedio, lo que significa documentos de 70 a 100 páginas cada uno y la lectura de las respectivas Cartas fundamentales de los países pertenecientes al estudio. Se trata del procesamiento de información abundante.

Órganos parlamentarios en los que se centra el trabajo: El Pleno y las Comisiones Permanentes. Se amplió este radio únicamente cuando se verificó el funcionamiento de Comisiones con Competencia Legislativa; ergo, quedaron fuera de análisis todo otro tipo de comisión, órgano o instrumento que no tuviera correlación con los citados.

Variables e indicadores ofrecidos¹:

Primer grupo: Las directamente ligadas con la buena o mala marcha de la Asamblea

- Espacio negociador orgánico y adecuado para agilizar la agenda
- Períodos extraordinarios de sesiones y sesiones especiales
- Uso de la palabra en diferentes actos parlamentarios
 - Cuestiones de orden
 - Discusión general por el fondo
 - Discusión particular por artículo, capítulo o título
 - Miembro informante o dictaminador
 - Razonamiento de voto
 - Interrupciones
- Procedimientos especiales de repetición de actos
 - Revisión o reconsideración de un asunto previamente votado
 - Reiteración de mociones de fondo desechadas en Comisión
- Tipos de procedimientos de urgencia
 - Declaratoria de sesión permanente
 - Pedir cierre del debate
 - Privilegiar asuntos en el orden del día
 - Calificación de gravedad o urgencia

¹ No están incluidas muchas posibles variables, por citar algunos ejemplos: Régimen disciplinario y sancionatorio de los diputados; Régimen de fueros e inmunidades; Personal a cargo; Remuneraciones y dietas; Acusación contra miembros de los supremos poderes; atribuciones del Presidente; procedimiento para reformas constitucionales; entre otras.

- Alteración del orden del día
- Dispensa de trámites y trámite ágil en Comisión
- No admisión de aplazamiento
- Declarar preferente una cuestión
- Comisiones especiales dictaminadoras a instancia del gobierno
- Inadmisibilidad de enmiendas por obstrucción

Segundo Grupo: Las indirectamente asociadas con la buena o mala marcha de la Asamblea

- Tipo de Quórum exigido por país
 - Quórum para iniciar sesión en Pleno
 - Quórum para votación en Pleno
 - Quórum para iniciar sesión en Comisión Permanente
 - Quórum para votación en Comisión Permanente
- Comisiones Permanentes: Proporcionalidad en la integración, plazo para expedir dictamen o informe, y tratamiento de las enmiendas
 - Proporcionalidad en la integración
 - Término para dictaminar un proyecto
 - Tratamiento de las enmiendas
- Tratamiento de la caducidad y archivo de asuntos
- Existencia y funcionamiento de Comisiones con Competencia Legislativa Plena

Tercer grupo: procedimientos y mecanismos de transparencia y control de la ejecución de los actos en prevención de la arbitrariedad

- Principio de Publicidad parlamentaria
- Tratamiento de la constitucionalidad de los asuntos
- Tratamiento del Proyecto de Presupuesto

Cuarto grupo: Otros asuntos de interés comparativo

- Figuras de Control Político
 - Control sobre presupuesto
 - Interpelación
 - Investigación parlamentaria (comisiones)
 - Tiempo o espacio para control político o exposiciones verbales
 - Visitas o exposiciones verbales de los Ministros
 - Moción de confianza en el gobierno
 - Censura y dimisión del gobierno o de un ministro
- Cuestiones interesantes no existentes en Costa Rica

En total son 14 variables y 32 indicadores que tienen vínculos entre sí de acuerdo con el agrupamiento de grado o ubicación.

Casilla crítica de indicador: Se utiliza para expresar valoración, está compuesta por cuatro categorías, la primera si el indicador que existe en Costa Rica responde bien o

está por encima frente a los Congresos homólogos; la segunda si hay una cierta conformidad o media general, en la que se encuentra la Asamblea Legislativa respecto a la muestra; la tercera si hay cercanía o conformidad pero es imperfecta, es decir que puede mejorarse con “cirugía parcial”; finalmente, la cuarta categoría, se vincula a si el indicador y su puesta en práctica perjudica, está mal empleado o bien, funciona de otra forma y de mejor manera en otros países, cuya excepción es Costa Rica.

Costa Rica

Bien	Conforme (Dentro de la media)	Conforme imperfecto	Mal
XX			

Concordancia: Por facilidad, cada vez que en el texto de esta investigación se exprese un numeral y al lado de él “Reg.” o “Const.”, siempre se va a referir al Reglamento o a la Constitución del país que se relacione con la comparación o el comentario.

Tabla resumen de hallazgos: Es la forma en que se presenta gráficamente la síntesis de la confrontación del parlamento de Costa Rica (sus reglas) versus los demás países seleccionados. De esa tabla se extraen los resultados, en el sentido de, qué es susceptible de Proyecto de Acuerdo de reforma reglamentaria, y qué se omitiría, por estar nuestro país a la altura de cualquier otro parlamento estudiado.

Documento para la toma de decisión: Se espera que esta investigación sirva de base para que los diputados/as tengan a mano un referente claro de situación comparada, y no simples informaciones subjetivas o bien expuestas interesadamente ante la opinión pública por algún actor extraparlamentario.

II. VARIABLES E INDICADORES DIRECTAMENTE LIGADOS CON LA BUENA O MALA MARCHA DE LA ASAMBLEA

1. Espacio negociador orgánico y adecuado para agilizar agenda

La agilidad de los procesos parlamentarios, la negociación y su correlativa toma de decisión depende, en buena medida, de la capacidad del sistema de institucionalizar espacios estables y permanentes que se vean reflejados en la normativa reglamentaria. Así, en todos los países estudiados, salvo **Uruguay**, que no tiene una instancia para discutir sobre agenda u orden del día ni un órgano visible sobre negociación, todos, incluido Costa Rica, tienen un esquema donde se tiende a solidificar criterio entre las bancadas o grupos parlamentarios (Jefaturas), la Mesa Directiva y, en el caso de los sistemas parlamentarios, co-participan representantes del gobierno.

En **Argentina**, se establece un rango que se da en el período de sesiones preparatorias, con el concurso de los bloques parlamentarios a través de la Comisión de Labor Parlamentaria. (arts. 1 al 9 y 58). Situación similar a la Argentina la tiene **Perú**, pues al inicio del período anual de sesiones, los Grupos parlamentarios y el

Consejo de Ministros presentan una propuesta detallando los temas o proyectos de Ley que consideren necesario debatir y aprobar durante dicho período. El Pleno del Congreso vota la inclusión en la Agenda Legislativa de estos proyectos, incluyéndose en la misma, sólo los que obtengan mayoría simple. El debate de estos proyectos de ley tiene prioridad, tanto en Comisiones como en el Pleno del Congreso, esto no impide que puedan dictaminarse y debatirse otros (art. 29 del Reg.). Asimismo, el Consejo Directivo del Congreso, compuesto por la Mesa Directiva y los representantes de los Grupos Parlamentarios –Directivos/Portavoces- deben adoptar acuerdos y realizar coordinaciones. También deben adoptar la agenda de cada Sesión del Pleno, definiendo proyectos que se tratarán en el orden del día de la sesión, poniéndola en conocimiento de los congresistas veinticuatro horas antes de inicio de sesión. También este Consejo fija el tiempo de debate de los asuntos contenidos en la agenda de la sesión del Pleno. En esas sesiones, el quórum es de la mitad más uno de los miembros según el número legal, y los acuerdos se toman por mayoría simple de los presentes (art. 30 a).e) y f) y 31 del Reg.). Por su parte, la Junta de Portavoces (art. 31.A Reg.) tiene voto proporcional al número de miembros, ésta puede ampliar la agenda de la sesión y determinar prioridades en el debate, ello siempre con el voto aprobatorio de la mayoría del número legal de los miembros representados allí.

Mientras que en **Chile**, se producen sesiones con los Jefes de los Comités a convocatoria del Presidente, con cuatro horas de anticipación a lo menos (art. 53.12 Reg.). Cada Jefe tiene tantos votos como diputados representante (votación relativa según el art. 57 del Reg.). Ningún diputado puede oponerse a los acuerdos a que lleguen los Jefes de los Comités con el Presidente, cuando se adopten por unanimidad (art. 61 Reg.). Existe otro espacio de coordinación, eficacia de procedimientos y negociación con los Presidentes de Comisión y la Mesa de la Cámara, cuyas reuniones se realizan cada quince días (art. 292 Reg.)

España, por su parte, tiene dispuesto en su Reglamento, crear Grupos parlamentarios de una o más formaciones políticas, quienes eligen un portavoz que, sumados con la Mesa (Presidente del Congreso, Vicepresidentes y Secretarios), organizan el trabajo y ejercen actos de negociación (arts. 23 y 31 del Reg.). Ciertamente, existe la Junta de Portavoces como espacio de diálogo, en el que participa un representante del gobierno (art. 39 del Reg.). El voto es ponderado. De forma análoga, en **Francia**, la Conferencia de Presidentes tiene una reunión semanal que examina el orden del Pleno para la semana en curso y las dos siguientes. Hace lo mismo mediante una reunión mensual. La Conferencia está integrada por: los presidentes de los grupos parlamentarios; los vicepresidentes; los presidentes de las seis comisiones permanentes; el ponente de la Comisión de Presupuestos; el Presidente de la delegación de la Asamblea a la Unión Europea; el presidente de la Asamblea; y el representante del Gobierno. Planifican y confeccionan el orden del día, organizan los debates, el tiempo y las fechas de votación, así como los temas a tratar (art. 19, 48 y 49 Reg.). La misma institución la tiene **Italia**, con la Conferencia de Presidentes de Grupo, la cual es convocada por el Presidente de la Cámara, éste panel examina el desarrollo del Pleno y de las Comisiones.

Tabla 2
Espacio institucionalizado para negociar la agenda y “orden del día”

	ARG.	CH	C.R.	ESP.	FR	IT	PER	URU
Órgano	Comisión de Labor Parlamentaria	Jefes de Comités con Presidente.	Reunión Jefes de Fracción con Directorio	Junta de Portavoces, con Mesa y Rep. del Gob.	Conferencia de Presidentes (GP. Comisiones, Gob. Mesa)	Conferencia de Presidentes de Grupos y Pres. Cámara	Grupos Parlam. y Consejo de Ministros. También Consejo Directivo (toma acuerdos y coordina)	El Reglamento no señala una instancia, espacio u órgano
Función	Sí, en sesiones preparatorias de los bloques parlamentarios	Sí, los acuerdos son vinculantes pues se vota en proporción al número que representan.	Sí, se negocia sin ser exactamente vinculante. Se adquieren algunos compromisos.	Sí, organizan trabajo y ejercen actos de negociación	Sí, planifican todo el trabajo, orden del día, debates, tiempo, y fechas de votación	Si, examina desarrollo del Pleno y de las Comisiones	Sí, presentan propuesta de temas y proyectos de ley, el Pleno vota uno por uno su admisión	No

Fuente: Arias Ramírez, 2008

En nuestro caso, **Costa Rica**, a la luz de lo anterior, la Asamblea conforma Fracciones parlamentarias como partidos políticos estén representados (art. 7 bis). Estas fracciones sesionan obligatoriamente los días lunes en que conocen, debaten y resuelven internamente asuntos de interés del Poder Legislativo y de los asuntos convocados por el Poder Ejecutivo (cuando se está en período de sesiones extraordinarias). A su vez nombran Jefes de Fracción y suplente –voceros- (art. 10). Los Jefes de Fracción llevan los asuntos a las instauradas reuniones de Jefes de Fracción con el Directorio los días jueves de cada semana, para analizar el trabajo parlamentario y tomar, se supone, definiciones de agenda (art. 9 Reg.).

Si bien existe este espacio bajo regla formal, se derivan las siguientes prácticas: Se lleva una agenda provisional a cargo del Presidente de la Asamblea pero no un acta, no existe publicidad. Además, la reunión es de tipo informal pues los acuerdos que allí se adoptan, generalmente son interinos y precarios (dependen de nuevas consultas a los diputados de las bancadas). No existe votación, ni proporcionalidad en la representación (no hay voto relativo). El compromiso allí adquirido es circunstancial e inestable, cambiante; prueba de ello son los constantes recesos durante la sesión del Pleno para afinar detalles no resueltos en las reuniones de Jefes de Fracción con el Directorio. Es decir, acuerdos que se tendrían que adoptar en las sesiones de los jueves, se realizan sobre la marcha y con mayor presión e informalidad con recesos e interrupciones que piden los Jefes de Fracción, cortando el debate y la buena marcha de los asuntos. Este estudio no tiene una cuantificación del tiempo dado en recesos durante las sesiones para adoptar algunos acuerdos de procedimiento, sin embargo, evidentemente son sustanciales.

Se adiciona que, representantes del gobierno no participan permanente ni formalmente en las reuniones de Jefes de Fracción y Directorio, aunque ha sido común extender invitación a las autoridades gubernamentales, cuando sea necesaria su presencia. No hay impedimento en ese sentido. Tampoco hay impedimento para que otros diputados hagan visita, con la venia de su Jefe de Fracción y de los presentes, y tengan voz en las discusiones. No obstante, la gran crítica que se hace a este espacio en las últimas legislatura es la falta de autoridad y de poder (como mandatarios) que tienen algunos Jefes de Fracción sobre sus diputados (disciplina partidaria y de fracción) pues alguna vez han adquirido compromiso el que se ve borroso y difuso cuando sus mismos diputados adversan el acuerdo a que ha llegado su representante, dilema y dificultad para el Partido de Gobierno y su Fracción oficialista.

Casilla crítica de indicador:

Costa Rica

Bien	Conforme(Dentro de la media)	Conforme imperfecto	Mal
	XX		

2. Períodos Extraordinarios de Sesiones y Sesiones Especiales

Las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias costarricenses le otorgan al Poder Ejecutivo enormes ventajas para cristalizar proyectos de ley, pues tiene a disposición por mandato constitucional medio año legislativo completo (dividido en dos períodos de sesiones extraordinarias –mes de Agosto- y –diciembre/abril-), ello comparado con los otros países estudiados, donde no tienen rangos fijos sino convocatorias circunstanciales. Precisamente en **Costa Rica** es atribución del Poder Ejecutivo convocar a la Asamblea Legislativa a sesiones ordinarias y extraordinarias (art. 140.14 de la Constitución). En el caso de las sesiones extraordinarias tiene absoluto control de los asuntos a tratar por parte de los diputados (capacidad de convocatoria y retiro). Encima, la Asamblea, en cualquier período de sesiones, cuando lo crea necesario, por votación de 2/3 de sus miembros puede habilitar otros días y horas distintos a los fijados en el Reglamento (art. 32 y 41 Reg.), para aligerar agenda, si fuese del caso.

En la **Argentina** esta atribución es acotada y solo opera para sesiones especiales a petición del Poder Ejecutivo (art. 35). A diferencia de ese país, su vecino, **Chile**, tiene un mayor valladar de opciones: Por autoconvocatoria de mayoría de diputados durante recesos o convocatoria del Presidente de la República (art. 1.1.6). También existen las llamadas sesiones especiales y las sesiones pedidas (art. 68 Reg.). Habrá especiales cuando lo acuerde la Cámara, la Mesa disponga o cuando lo solicite el Presidente de la República. En estas sesiones se escuchan las exposiciones de los Ministros, respecto de materias de su competencia (art. 73 Reg.). En cuanto a las sesiones pedidas no se ven Proyectos y pueden ser solicitadas por 1/3 de diputados.

Los sistemas parlamentarios europeos tienen un diseño cercano. En **España**, fuera de los períodos ordinarios (sep-dic y feb-jun), la Cámara sólo podrá celebrar sesiones

extraordinarias a petición del Gobierno, de la Diputación permanente (21 miembros) o de la mayoría absoluta de los miembros del Congreso (art. 61 Reg.). Por su parte la Asamblea Nacional **Francesa** realiza sesiones a petición del Primer Ministro o de la misma Asamblea sobre una orden del día determinada. Estos períodos son abiertos y clausurados por Decreto del Presidente de la República (art. 29.2 y 30 Const. y 60.2 Reg.). También el Primer Ministro puede pedir días de sesión suplementarios (art. 28.3 Const. y 49-1 Reg.). En **Italia** se convoca a la Cámara a título extraordinario por iniciativa del Presidente o del Presidente de la República o de un tercio de sus componentes. También de pleno derecho por convocatoria extraordinaria del Senado (art. 29).

En Perú el Congreso en su ciclo anual tiene dos períodos ordinarios de sesiones, el primero del 27 de julio hasta el 15 de diciembre, el segundo, del 01 de marzo del año siguiente hasta el 15 de junio. Sin embargo, el Presidente del Congreso puede ampliar la convocatoria con agenda fija. También si lo solicita por lo menos el 50% más uno de los Congresistas. Propiamente respecto de sesiones extraordinarias, se convocan conforme al artículo 118.6 y 130 párr. 2º de la Constitución Política. Una vez que el Presidente de la República emita el decreto, el Presidente del Congreso ordena citar a los Congresistas. Estas sesiones se pueden convocar además cuando lo soliciten por escrito las 3/5 partes del número legal de Congresistas, indicando los temas en la convocatoria (art. 50 Reg.). La República Oriental del **Uruguay** contiene desarrollo en esta materia, por decisión de la Cámara o del Poder Ejecutivo (arts. 9, 19 y 20). En concreto, cada Legislatura comprende un período de sesiones preparatorias, cinco períodos de sesiones ordinarias y períodos extraordinarios si hubiere lugar (Artículo 104 de la Constitución). Se entiende por períodos extraordinarios, cualquiera sea el número de sesiones que comprendan, las que se establezcan en virtud de razones graves y urgentes, por decisión de la Cámara o del Poder Ejecutivo, durante los recesos constitucionales (Artículo 104, inciso tercero, de la Constitución). Igualmente son extraordinarias aquellas que se realizan por resolución de la Cámara o a solicitud de los Representantes, fuera del régimen ordinario. Estas sesiones podrán realizarse en los días de sesiones ordinarias y antes de éstas, por resolución de la Cámara o a solicitud firmada por veinticinco Representantes, por lo menos, con indicación de los asuntos a considerarse.

Tabla 3
Sesiones extraordinarias o especiales

ARG.	CH	C.R.	ESP.	FR	IT	PER	URU
Sí, especiales a petición del Poder Ejecutivo	Sí, por auto convocatoria de mayoría de diputados o por convocatoria del Presidente. También hay sesiones especiales y sesiones pedidas (Acuerdo de Cámara, Mesa disponga o solicite el Presidente)	Sí, Poder Ejecutivo convoca a sesiones extraordinarias (medio año en dos períodos). La Asamblea puede habilitar otros días y horas 2/3 para sesionar extraordinariamente.	Sí, la Cámara sólo podrá celebrar sesiones extraordinarias a petición del Gobierno, de la Diputación permanente (21 miembros) o de la mayoría absoluta de los miembros	Sí, sesiones a petición del Primer Ministro o de la misma Asamblea sobre un orden del día determinado. El Primer Ministro puede pedir días de sesión suplementarios	Sí, se convoca a la Cámara a título extraordinario por iniciativa del Presidente o del Presidente de la República o de un tercio de sus componentes. También de pleno derecho por convocatoria extraordinaria del Senado	Sí, el Presidente del Congreso puede ampliar la convocatoria (extender sesiones) con agenda fija. También si lo solicita por lo menos el 50% más uno de los Congresistas.	Sí, por decisión de la Cámara o del Poder Ejecutivo

Fuente: Arias Ramírez, 2008

Casilla crítica de indicador:

Costa Rica

Bien	Conforme (Dentro de la media)	Conforme imperfecto	Mal
XX			

Nota: La calificación de diseño normativo es sobrada para el país, sin embargo se pierde la oportunidad de aprovechar los períodos de sesiones extraordinarias por diversos factores políticos que no viene el caso aquí anotar.

3. Uso de la palabra en diferentes actos parlamentarios

Una variable crítica en la eficiencia de un Parlamento, pero al mismo tiempo, razón de ser de esa clásica institución es, justamente, el uso de la palabra “parlar”, hablar, mecanismo que sirve para adoptar posiciones, para defender puntos de vista, para apoyar, para oponerse, derecho de mayorías y minorías.

La presente investigación, de acuerdo a los indicadores que componen la variable, que son seis, tuvo como hallazgo el siguiente cuadro consolidado:

Tabla 4
Uso de la palabra (diferentes actos parlamentarios)

PAIS	ARG	CH	C.R.	ESP	FR	IT	PER	URU
Cuestiones de orden	5 minutos	5 minutos	5 minutos	10 minutos	5 minutos	5 minutos	2 minutos	5 minutos
Discusión general por el fondo	7 minutos	15 minutos	30 fondo 1er debate 15 Fondo 2do debate	15 minutos	Prefijado por Conf. Presidente s, piso de 5 minutos	30 minutos	5 minutos 10 voceros	15 minutos
Discusión particular/ por art., cap., Tit.	5 minutos por dos veces	5 minutos en cada discusión	15 minutos cada moción	Acuerdo de Mesa (No. de peticiones de uso)	5 minutos por artículo o enmienda	20 minutos una sola vez	Es prefijado, se tasa por acuerdo	10 minutos por artículo
Miembro informante o dictaminador	20 minutos	Sin límite de tiempo	15 minutos	15 minutos	Sin tiempo fijo. 10 en trámite simplificado	20 Min. ponente mayoría y 20 minoría	10 minutos	45 minutos y 30 de discordia
Razonamiento de voto	No hay	5 minutos	10 minutos	5 minutos por Grupo Parl.	5 minutos un orador por Grupo Parl.	10 minutos	3 minutos	3 minutos
Interrupciones	Sin tiempo exacto	2 minutos	Sin tiempo exacto, venia Presidente	Sin tiempo exacto, venia del Presidente	5 minutos no más con venia Presidente	No hay figura	1 minuto	5 minutos como máximo

Fuente: Arias Ramírez, 2008

Seguidamente se expone y explica el resultado detallado de cada uno de los indicadores que componen algunos actos, en diferentes momentos, concernientes al uso de de la palabra de los diputados.

Como se observa en la Tabla previa, **Costa Rica** frente a los demás países tiene serios problemas de exceso de tiempo en dos indicadores, en discusión general por el fondo y en discusión particular. Sobre esta última figura, nuestro medio no la concibe como lo hacen los sistemas parlamentarios, artículo por artículo, capítulo por capítulo, título por título y sus respectivas votaciones (si así lo deciden). No, nosotros lo que hacemos es

algo que desnaturaliza en buena medida la discusión, pues no se discute por el fondo la serie de artículos (uno por uno), sino una puja por meter nuevas enmiendas (discusión de mociones de fondo) en cuyo caso por cada una de ellas se conceden 15 minutos accesible a todos los 57 integrantes del órgano. No se quiere afirmar que en los sistemas parlamentarios los congresistas están impedidos de hacer enmiendas en discusión de Pleno, sólo que los términos y los tiempos son razonables, pues la discusión se genera básicamente en las Comisiones informantes o dictaminadoras.

Otro aspecto interesante se halla en el indicador el razonamiento de voto, Costa Rica junto con Italia tienen el máximo rango de tiempo por diputado para hacer constancia de voto con 10 minutos de razonamiento a diferencia de los otros países que a lo sumo conceden 5 minutos.

a. Cuestiones de orden

El promedio de tiempo para cuestiones de llamado al orden u observancia del reglamento es de 5 minutos. En ese intervalo está **Argentina** (art. 128 Reg); **Chile**, aunque el debate podrá durar 10 minutos que se distribuyen en mitades a favor y en contra (arts. 21 y 208 Reg.); **Costa Rica**, siendo posible la moción de orden en cualquier estado del debate, se conocen inmediatamente después de aceptadas por el Presidente (arts. 27.6 y 153 del Reg.); también **Uruguay** con 5 minutos al orador, sin discusión (arts. 49 y 50); asimismo, **Francia** en las llamadas a reglamento y las peticiones relativas al desarrollo de la sesión (art. 58.1 Reg.). Finalmente **Italia**² igualmente con 5 minutos las llamadas a Reglamento (art. 41) y 10 minutos las cuestiones no a lugar y las suspensivas para quien las presenta, aunque 5 minutos para los demás diputados.

España es el extremo mayor con 10 minutos, uno a favor y uno en contra (art. 74 Reg.). En efecto, en cualquier estado del debate un diputado puede pedir la observancia del Reglamento (art. 72 Reg.). La otra cara, de rango menor es **Perú** con apenas 2 minutos para cuestiones de orden, en cualquier momento del debate (art. 59 Reg.). En cuestiones previas a efecto de llamar la atención sobre un requisito de procedibilidad del debate o votación, se otorgan 3 minutos (art. 60 Reg.).

Casilla crítica de indicador:

Costa Rica

Bien	Conforme (Dentro de la media)	Conforme imperfecto	Mal
XX			

² En este país, los cupos de tiempo para uso de la palabra generalmente se negocian y se computan en referencia a lo previamente decidido por la Conferencia de Presidentes de Grupo o en su defecto por el Presidente de la Cámara.

b. Discusión general o por el fondo

La discusión general o por el fondo es central en toda Cámara. **Argentina** otorga 7 minutos a cada diputado en discusión general. Los informantes de mayoría y minoría 20 minutos. Luego 12 minutos para bloques de 1 a 3 diputados, 15 minutos bloques de 4 a 10 diputados, y 20 minutos bloques de más de 10 diputados (art. 150). En **Chile** cada diputado podrá hacer uso de la palabra dos veces, el primer discurso 15 minutos, el segundo 5 minutos (art. 85 Reg.). De modo poco análogo respecto de los países anteriores, **Costa Rica**, en trámite de primer debate, facilita al diputado intervenir en cada moción por el término no mayor de 15 minutos, que podrá aprovechar de una sola vez o en diversos turnos. Con respecto al fondo, podrá intervenir hasta por 30 minutos (art. 135 Reg.). En el Plenario se admiten mociones de fondo durante las primeras cuatro sesiones de discusión del proyecto en trámite de primer debate (mociones vía art. 137 Reg.). A eso se añade 15 minutos en uso de la palabra en trámite por el fondo en segundo debate, aquí no se admiten mociones (art. 150 Reg.). En asuntos diversos a los no contemplados expresamente con tiempo tasado puede concedérseles hasta una hora a cada diputado en uso de la palabra (art. 107 Reg.).

España ha fijado quince minutos en los debates considerados de totalidad, y tras ellos, los Grupos parlamentarios podrán fijar su posición en intervenciones que no excedan de diez minutos (art. 74 Reg.).

El sistema **francés** es flexible con el tiempo, es decir, no hay tiempo prefijado, la Conferencia de Presidentes señala la duración global del debate prevista para la sesión, según orden del día. El tiempo se reparte entre los grupos, de modo que se garantice a cada uno, en proporción a su número, un espacio. El orden de uso es por inscripción y el tiempo no será menor a cinco minutos (art. 54 Reg.). El orador no puede sobrepasar el tiempo asignado a su grupo (art. 55 Reg.). Normalmente el debate es organizado –debate reglado- (art. 55.5 Reg.). Hay prioridad por el fondo en uso de la palabra a Ministros, Presidentes y ponentes de comisiones, y comisarios de gobierno (art. 56 Reg.)

De la misma manera que Costa Rica, **Italia** es ampliamente dispendioso con el tiempo, pues otorga 30 minutos. Los diputados que deseen hablar se inscriben y hacen uso en orden, alternativamente en contra y a favor (art. 36). Los miembros de gobierno podrán hablar cuantas veces quieran (arts. 37 y 39). Ahora bien, 60 minutos para mociones de confianza o desconfianza (art. 39) y 45 minutos para proyectos de leyes constitucionales, de delegación legislativa, de régimen electoral y de autorización para ratificar tratados internacionales (art. 39). Se admiten nuevas peticiones de uso de la palabra, instancia formulada a la Conferencia de Presidentes de Grupo. Cerrada la discusión se otorga 10 minutos para cada uno, de los que no hayan intervenido.

Contrario a Italia y Costa Rica, **Perú** tiene un límite de 5 minutos para congresistas o 10 minutos para voceros. En los debates generales sobre proposiciones de ley se respeta el tiempo acordado por el Consejo Directivo. Solo podrán intervenir los voceros designados por los Grupos Parlamentarios por espacio, como se dijo, no mayor de 10 minutos cada uno, además del Presidente o delegado de la Comisión o de los firmantes

del dictamen de minoría (art. 55.b Reg.). Usualmente en el Debate General a cada diputado se le otorgan 5 minutos cada uno, o bien distribuyendo el tiempo máximo para el debate en proporción al número de integrantes de los Grupos parlamentarios (art. 55.c Reg.). También se puede acordar tiempo para réplicas y dúplicas.

El caso **uruguayo** brinda 15 minutos a cada miembro (art. 52). Sin embargo, priva la regla de cierre de discusión, dos oradores, uno en pro y otro en contra. También podrá hacer uso de la palabra un orador por cada uno de los sectores (grupos parlamentarios).

Casilla crítica de indicador:

Costa Rica

Bien	Conforme (Dentro de la media)	Conforme imperfecto	Mal
			XX

c. Discusión particular por artículo, por capítulo ó por título

Lamentablemente en **Costa Rica** la discusión en el Plenario, en ocasiones, no lleva un orden coherente, como ocurre en casi todos los países de esta selección. En otras palabras, no existe la discusión artículo por artículo, sección, capítulo, título, etc., tampoco vinculo con rangos de tiempo a emplear. Casi siempre se tiene una discusión global, baladí. Se particulariza el debate únicamente cuando algún diputado ha presentado moción respecto de un artículo y grupo de ellos. Si el tema cobra interés, normalmente intervienen varios diputados, además del autor de la moción.

En la discusión particular de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación **argentina** se dispensan cinco minutos por dos veces a cada diputado³. El informante, el autor del proyecto y el diputado representante de bloque de 1 a 10 diputados se le confiere siete minutos, bloque de más de 10 diputados diez minutos (art. 158). La misma cantidad de minutos autoriza la normativa de **Chile** (5 minutos) en cada discusión particular por diputado. El diputado informante no está afecto a esta limitación (Art. 85 Reg.). Otro cuerpo normativo con 5 minutos es el de **Francia**, por artículo nuevo o enmienda (art. 95 y 100.7 Reg.). En proyectos o proposiciones de ley complejas, las votaciones pueden hacerse por partes. Cada enmienda y cada artículo se vota por separado, de modo sucesivo, aunque es posible modificar o alterar el orden de discusión (art. 95.4 Reg.). Agotado esto, se vota en conjunto el proyecto o proposición. **Uruguay** 10 minutos por artículo para cada miembro por una única vez (art. 55).

Luego siguen dos casos equivalentes, **España** que establece el tiempo máximo de discusión por artículo, vista el número de peticiones de la palabra y el total para la conclusión del dictamen (art. 115 Reg.) y **Perú** que tienen tiempo prefijado, tasado de

³ Aquí el tiempo no se tasa artículo por artículo, por capítulo o por título, es un tiempo global.

antemano. Entonces, hace el debate por partes, según el acuerdo adoptado para el desarrollo por títulos, capítulos, secciones o artículos. Se da preferencia a lo que proponga la Comisión dictaminadora (art. 55.c Reg.).

Italia, más restrictivo que Costa Rica faculta 20 minutos por diputado una sola vez, aun cuando fuere autor de varias enmiendas, o subenmiendas. Comprende la discusión de artículos, del conjunto de enmiendas o artículos adicionales. Se duplica el plazo a 40 minutos para proyectos de ley constitucional (art. 85.2).

Casilla crítica de indicador:

Costa Rica

Bien	Conforme (Dentro de la media)	Conforme imperfecto	Mal
			XX

d. Miembro informante o dictaminador

En grado de mayor a menor, en lo tocante a la posibilidad de uso de la palabra para miembro informante o dictaminador, tenemos a **Francia** que licencia a los ponentes de las Comisiones, en la exposición del Informe, en un procedimiento ordinario, con cualquier cantidad de tiempo a disposición, ergo, no tienen un tiempo fijo, excepto si es un procedimiento simplificado donde poseen apenas 10 minutos (art. 106 Reg.). Bajo esta misma tesitura se apunta **Chile**, puesto que el diputado informante no tiene limitación de tiempo, puede participar activamente en los debates sin limitación de veces.

Un caso de exceso de tiempo es **Uruguay** con 45 minutos en argumentación y 30 minutos el informante de discordia (art. 52).

Italia con 20 minutos ponente de mayoría y 20 minutos ponente de minoría, también interviene el gobierno y un diputado por grupo (art. 83). Luego sigue **Argentina** con 20 minutos el informante en discusión general y en discusión particular 7 minutos.

En grado continúan **España y Costa Rica**. Este último país con 15 minutos, tiempo computado individual o en conjunto por los diputados dictaminadores (art. 132 Reg.). No hay una figura central –ponente- con prioridad para hacer uso de la palabra. Simplemente, al inicio del Primer debate en el Plenario, se indica si algún miembro dictaminador quiere hacer uso de la palabra para hacer una explicación general, no es una obligación. El Congreso de los Diputados de **España** también con 15 minutos, interviniendo un miembro de la Comisión dictaminadora o bien 15 minutos un miembro del gobierno cuando la iniciativa sea suya (art. 118 Reg.).

Por último **Perú** con no más de 10 minutos, correspondiéndole la sustentación al Presidente o al Secretario de la Comisión. Si hay dictamen en minoría un firmante lo sustenta por el mismo tiempo (art. 55.b Reg.). El autor de la proposición de ley tiene derecho a intervenir con 5 minutos.

Casilla crítica de indicador:

Costa Rica

Bien	Conforme (Dentro de la media)	Conforme imperfecto	Mal
	XX		

e. Razonamiento de voto

Los países más condescendientes para hacer constancia de voto son Costa Rica e Italia, con 10 minutos. Efectivamente, en **Costa Rica**, de acuerdo con el artículo 109 del Reglamento de la Asamblea, ésta autoriza 10 minutos en razonamiento verbal del voto. Este plazo no podrá cederse in parcial ni totalmente. En igual sentido, el artículo 50 del Reglamento de la Cámara de diputados de **Italia** brinda 10 minutos para explicación de voto (art. 50). Para explicar el voto por artículo, enmienda, subenmienda o adicional, se dan 5 minutos a un diputado por Grupo (art. 85.7).

Luego se tienen tres países, Chile, 5 minutos para fundamentar voto en aquellas votaciones de tipo nominal (vgr., reformas constitucionales, tratados internacionales, proyectos de ley en general (arts. 158 y 281 párrs. 10 y 11). **España** 5 minutos para que cada Grupo parlamentario pueda explicar el voto (art. 89.1 Reg.). **Francia**, 5 minutos de explicación de voto sólo un orador por grupo parlamentario (art. 54.3 Reg.). A diferencia de todos los países bajo estudio, las democracias parlamentarias europeas francesa y española permiten el cierre con razonamiento de voto por Grupo parlamentario y no por diputado individual, lo que hace que las posiciones finales sean posturas más ideológicas, de disciplina partidaria.

En **Uruguay** los representantes disponen de 3 minutos para fundamentar el voto (art. 83). **Argentina** no tiene mención. Y, **Perú**, tampoco tiene mención. Sin embargo el Presidente puede dar uso de la palabra por 3 minutos para ilustrar, aclarar, o acomodar conceptos y posiciones. No podrá conceder más de 10 ampliaciones durante el debate de cada asunto.

Casilla crítica de indicador:

Costa Rica

Bien	Conforme (Dentro de la media)	Conforme imperfecto	Mal
			XX

f. Interrupciones

En primera fila se tienen tres casos de países sin tiempo definido, todos bajo el criterio de consentimiento del orador y del Director del Debate (el Presidente). Así, los diputados de **Argentina** disfrutaban de este derecho sin límite de tiempo, consentido por la presidencia y por el orador (art. 181). En **España** los diputados que hubieren pedido la palabra en un mismo sentido podrán cederse el turno entre sí, previa comunicación

del Presidente y para un caso concreto. Los miembros del gobierno también pueden interrumpir con la venia del Presidente del Congreso (art. 70 Reg.). En la Asamblea de **Costa Rica** el diputado puede conceder interrupciones, quien la solicita no podrá conceder a su vez la palabra a otro diputado. El tiempo se le rebaja al concedente. Si se abusa de la interrupción, el Presidente le puede retirar la palabra (art. 108 Reg.).

Luego vienen reglamentaciones con brevísimos espacios temporarios de interrupción, como **Chile** por un máximo de 2 minutos, con cargo al tiempo del concedente y por conducto del Presidente (art. 1.12 Reg.). **Francia**, interrupción excepcional autorizada por el Presidente no más de 5 minutos (art. 54.1 Reg.). **Uruguay** 5 minutos como máximo que le conceda el orador en uso de la palabra (art. 69), y **Perú** un minuto que será descontado del tiempo del congresista interrumpido. Igual que los demás, las interrupciones de los peruanos son concedidas por el Presidente a solicitud del Congresista que se encuentre haciendo uso de la palabra. Por último **Italia** que no dispone de la figura de la interrupción.

Casilla crítica de indicador:

Costa Rica

Bien	Conforme (Dentro de la media)	Conforme imperfecto	Mal
XX			

Para cerrar esta sección se ha querido subrayar la normativa italiana que dispone una máxima de respeto en espacio o uso de la palabra. Para esa reglamentación siempre, en cualquier negociación, donde no tengan mayoría los grupos opositores, tienen derecho a tiempos restantes en intervención y cuestiones para discusión.

4. Procedimientos especiales de repetición de actos

Los instrumentos que a continuación se van a desarrollar a la luz del derecho parlamentario comparado son, tal vez, los más controvertidos, ya que en ellos se aprecia en Costa Rica, con mayor longitud y claridad, cuando una bancada quiere “torpedear” un Proyecto de Ley que no le interesa o bien lo adversa política e ideológicamente. Como se verá, ningún país de los estudiados tiene una normativa tan abierta y esponjosa como la costarricense en revisión o reconsideración de asuntos previamente votados y en reiteración de mociones de fondo desechadas en Comisión, o bien desechadas en Plenario que también son susceptibles de reiterar.

La siguiente Tabla resume lo que de seguido se va a desarrollar:

Tabla 5
Procedimientos extraordinarios
(Revisión de asunto votado y reiteración de mociones de fondo desechadas en Comisión)

PAIS	ARG	CH	C.R.	ESP	FR	IT	PER	URU
Revisión de un asunto votado	Si, para rever una sanción de la Cámara	No hay	Si, moción de revisión por una sola vez, hasta antes de aprobación del Acta de la siguiente sesión (comprende votaciones de todo tipo)	No hay	No hay	No hay	Sí, un congresista puede solicitar que se rectifique la votación	Sí, se plantea en la misma sesión o antes de iniciar la siguiente
Reiteración de mociones de fondo desechadas en Comisión	No hay	Sí, pero muy limitadas a instancia del Presidente de la República o 2 jefes de Comités.	Si, sin límite. Tanto de las desechadas en Comisión, Incluso de aquellas mociones de fondo rechazadas en el Plenario vía art. 137	Sí con matiz: Los Grupos parlamentarios, dentro de 48 horas siguientes a la fecha de terminación del dictamen	No hay.	Sí, Los diputados pueden presentar en Pleno nuevos artículos adicionales y enmiendas, así como los rechazados en Comisión (art. 86).	No hay	No hay

Fuente: Arias Ramírez, 2008

a. Revisión o Reconsideración de un asunto previamente votado

Acerca de esta variable hay dos categorías de países, los que definitivamente no contemplan en sus normas reglamentarias la revisión o reconsideración de asuntos previamente votados, como son el caso de **Chile, España, Francia e Italia**.

El segundo grupo de Estados contempla la revisión, este es el caso de la **Argentina**, mediante moción de reconsideración que tenga por objetivo rever (sic) una sanción de la Cámara, sea en general o en particular. La moción se formula mientras el asunto se encuentre pendiente o en la sesión en que quede terminado y requiere 2/3 de votos (art. 135). También se puede pedir rectificación por dudas respecto del resultado de votación (art. 195). Obsérvese que la Cámara Argentina exige una mayoría calificada haciendo excepcional la figura. Nuestro país, **Costa Rica** permite que en el Plenario

los diputados puedan pedir la revisión de las declaraciones, resoluciones y de los acuerdos (prácticamente todo tipo de acto parlamentario). Además podrán pedir, por una sola vez, la revisión o reconsideración de un proyecto de ley discutido y aprobado en primer o segundo debate (art. 2.9 y 155 Reg.). También esta misma figura de revisión opera en las Comisiones, en el sentido de que se puede solicitar revisión de votaciones, declaratorias, resoluciones, acuerdos por una sola vez (art. 5.5 Reg.). Las mociones de revisión de los asuntos definitivamente votados podrán plantearse después de la votación o antes de aprobarse el Acta respectiva en la sesión siguiente. Cuando se conozca la revisión el diputado que la presenta tiene derecho a hablar por 15 minutos, se concederá un plazo igual a otro diputado (art. 155 Rg.). **Perú** también tiene incorporado en su normativa la revisión, en ese sentido, cualquier congresista puede solicitar que se rectifique la votación sólo cuando ésta se haya realizado levantando la mano y exista duda sobre su resultado. También es posible reconsiderar por escrito luego de las votaciones. Su aprobación requiere el voto de más de la mitad del número legal de congresistas. No procede este pedido después de aprobada el acta o de la dispensa de dicha aprobación. (art. 58 Reg.). Finalmente, **Uruguay** también consiente la revisión siempre que se plantee en la misma sesión o antes de iniciar la siguiente (art. 85 Reg.). En cuanto a la mayoría requerida para la reconsideración, el artículo 95 del Reglamento indica “mayor número de votos que el obtenido primitivamente o más de la mitad de los votos del total de componentes de la Cámara para modificar por reconsideración una decisión de la Cámara que no requiera para su sanción una mayoría reglamentaria de más alto grado.”

Casilla crítica de indicador:

Costa Rica

Bien	Conforme (Dentro de la media)	Conforme imperfecto	Mal
		XX	

b. Reiteración de mociones de fondo desechadas en Comisión

En Suramérica (**Argentina, Perú y Uruguay**) no existe la figura de la reiteración de mociones de fondo desechadas en Comisión, salvo **Chile**, pero en muy limitadas ocasiones, en el sentido de que una indicación –enmienda- rechazada en 2º Informe, puede ser renovada únicamente por el Presidente de la República o por dos Jefes de Comités (art. 131.c Reg.). Con todo, es una posibilidad excepcionalísima vedada para los diputados chilenos. En Europa, a esta tendencia se suma **Francia**, pues no tiene como tal la figura, lo que sí prevé su normativa, es la presentación de mociones de enmienda en el Pleno, por el gobierno y por la comisión, en el plazo de cuatro días laborales subsiguientes al reparto del Informe de Comisión (arts. 98 y 99 Reg.). En Costa Rica funciona de modo similar solo para diputados. Entonces, en el país galo es posible la devolución del texto y las enmiendas a Comisión, y que ésta emita un 2do informe escrito u oral. (art. 101.3 Reg.). Lo mismo aplica vía artículo 154 del Reglamento costarricense. Ahora, eso se vincula únicamente con modificaciones, mas no con reiteración de mociones desechadas. España e Italia si advierten esa contingencia. **España** con matiz: Los Grupos parlamentarios, dentro de cuarenta y

ocho horas siguientes a la fecha de terminación del dictamen, en escrito dirigido al Presidente de la Cámara, deben comunicar los votos particulares y enmiendas que, habiendo sido defendidos y votados en Comisión y no incorporados al dictamen, pretendan defender en Pleno (art. 117 Reg.). En **Italia** los diputados pueden presentar en Pleno nuevos artículos adicionales y enmiendas, así como los rechazados en Comisión (art. 86 Reg.). En el caso del presupuesto los congresistas pueden presentar de nuevo al Pleno las enmiendas rechazadas en la Comisión (art. 121.4 Reg.).

El caso costarricense tiene portillos que permiten el abuso del derecho y el exceso en las formas. Efectivamente, en **Costa Rica** cuando en una Comisión dictaminadora se rechazare una moción de fondo, presentada directamente a la Comisión, o sea rechazada una moción de fondo presentada en el Plenario (art. 137) el diputado proponente las puede reiterar (todas las que juzgue conveniente). Esta moción es de orden (5 minutos por cada una de ellas en uso de la palabra) y de ser aprobada, el Plenario se convierte en Comisión General para conocer la moción de fondo. Sólo procede una moción de reiteración por cada modificación, derogación o adición presentadas (art. 138 Reg.). Las mociones de reiteración sólo serán de recibo cuando se presenten dentro de las tres sesiones de discusión siguientes a la fecha en que fue leído el último informe de mociones tramitadas de conformidad con el artículo 137 – mociones de fondo-. Cuando se utiliza este mecanismo con criterio dilatorio intencional, se puede aseverar terminantemente que este es uno de los puntos frágiles y de posible atropello al equilibrio y razonabilidad en el proceso de formación de la ley en nuestro país.

Una reforma reglamentaria tendrá, necesariamente que tocar las citadas normas reglamentarias para que la figura de la reiteración se ajuste a criterios proporcionados y razonables, que tampoco afecten en alto grado a las minorías, empero que de paso a las mayorías a votar los asuntos, de acuerdo al principio democrático en un Estado de Derecho.

Casilla crítica de indicador:

Costa Rica

Bien	Conforme (Dentro de la media)	Conforme imperfecto	Mal
			XX

5. Tipos de procedimiento de urgencia por país

Esta variable de la investigación es posiblemente la que desmitifica aquella falsa idea de precariedad de mecanismos en el Reglamento de la Asamblea Legislativa costarricense para agilizar o aligerar el trámite de proyectos de ley. De los diez posibles mecanismos expuestos comparativamente Costa Rica cuenta con siete. No obstante, cabe indicar que los mecanismos o instrumentos que se tienen, casi todos, por no decir la totalidad necesitan para su implementación política mayorías calificadas de dos terceras partes de la totalidad de los miembros (al menos 38 votos de los 57), lo que hace en muchas ocasiones inútil su puesta en práctica. Supone entonces fuertes

procesos de negociación y de alianzas para lograr el número “mágico” auto impuesto reglamentariamente.

La siguiente tabla consolida en términos de Si y No si se tiene el mecanismo o instrumento en la normativa reglamentaria, como se observa se está en la mejor posición igual que España, siendo Francia, Italia y Perú las naciones –sus Cámaras- las que tienen menos instrumentos para echar mano.

Tabla 6
Tipos de procedimientos de urgencia

PAIS	ARG	CH	C.R.	ESP	FR	IT	PER	URU
Sesión permanente (terminar asunto)	No	No	No	No	No	No	No	Si
Pedir cierre de debate	Si	Si	No	Si	Si	Si	No	No
Privilegiar asuntos en el orden del día	No	Si	Si	No	Si	Si	Si	Si
Calific. de gravedad o urgencia	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Alteración del orden del día	Si	Si	Si	Si	No	Si	Si	Si
Dispensa de trám. y trám. ágil Com.	Si	Si	Si	Si	No	No	Si	No
No admisión de aplazamiento	No	No	No	No	No	No	No	Si
Declarar preferente una cuestión	Si	Si	Si	Si	No	No	Si	Si
Com. Especiales a instancia Gob.	No	No	Si	Si	Si	No	No	No
Inadmisib. de enmienda por obstrucción	Si	No	Si	Si	Si	Si	No	No
Total SI:	6/8	6/8	7/8	7/8	5/8	5/8	5/8	6/8

Nota: Para Costa Rica, la inadmisibilidad de enmienda por obstrucción ha sido un tema de disputa que está relacionado con el derecho de enmienda y el principio de conexidad (Vid. Votos Sala Constitucional 0786-94, 1919-96, 3220-00, y 9257-00)

Fuente: Arias Ramírez, 2008.

a. Declaratoria de sesión permanente

Solo el caso de **Uruguay** tiene la figura de la declaratoria de sesión permanente para tratar un asunto hasta su resolución definitiva (arts.25 y 90 d). Ceñido a la letra, el artículo 25 reglamentario prescribe que las sesiones “podrán ser declaradas permanentes, con el objeto exclusivo de tratar un determinado asunto hasta su resolución definitiva. Perderán ese carácter si el objeto de la sesión es interrumpido por la declaración de una urgencia. Para la declaración de sesión permanente se requerirá el voto conforme de la mayoría absoluta del total de componentes de la Cámara. En caso de declararse permanente una sesión, no podrá fijarse hora de interrupción de la misma, debiendo votarse en cada caso el intermedio que se proponga, resolución que se cumplirá de inmediato. La citación para la sesión permanente sólo podrá contener el asunto motivo de la misma.”

Ningún país de la muestra seleccionada (Argentina, Chile, Costa Rica, España, Francia, Italia y Perú) tiene semejante herramienta.

Casilla crítica de indicador:

Costa Rica

Bien	Conforme (Dentro de la media)	Conforme imperfecto	Mal
		XX	

b. Pedir cierre del debate

Hay dos bloques de países, los que tienen la posibilidad de mocionar para clausurar o cerrar el debate y aquellos que adolecen de este tipo de moción (**Costa Rica, Perú y Uruguay**). En nuestra reglamentación, se tienen que cumplir las etapas previstas por el procedimiento parlamentario.

Yendo a las reglamentaciones que sí posibilitan el cierre del debate, en primer lugar se tiene a la **Argentina** que confirma el cierre del debate, con mayoría absoluta de votos (art. 127.4 y 128). En **Chile** se denomina clausura del debate. Un jefe de Comité puede en cualquier momento pedir la clausura del debate de un proyecto en discusión. Se votará de inmediato y de forma económica (alzando la mano) (art. 136 y ss Reg.). En proyectos de suma urgencia o de discusión inmediata se puede pedir clausura de debate cuando hayan hablado cuatro diputados, dos a favor y dos en contra o cuando haya participado seis, indiferentemente de la posición (art. 140 Reg.).

Los países europeos: En **España** el cierre de una discusión podrá acordarlo siempre la Presidencia, de acuerdo con la Mesa, cuando estime que el asunto está suficientemente debatido. También podrá acordarlo a petición del portavoz del Grupo parlamentario. En la petición de cierre podrá hablar un orador en contra y otro a favor por 5 minutos (art. 76 Reg.). Por su parte **Francia**, si bien los debates son organizados –reglados-, cuando intervengan dos oradores como mínimo con opiniones opuestas podrá ser acordado a instancia de un miembro, el cierre del debate de totalidad. La justificación del orador no debe exceder de 5 minutos. (art. 57 Reg.). Finalmente en **Italia** se puede pedir cierre del debate en Pleno por 20 diputados o por uno o más presidentes de Grupos que, por separado o entre todos, igualen, como mínimo dicho número, y en Comisión por 4 diputados.

Casilla crítica de indicador:

Costa Rica

Bien	Conforme (Dentro de la media)	Conforme imperfecto	Mal
			XX

c. Privilegiar asuntos en el orden del día

Esta es la herramienta común en todos los parlamentos para agilizar asuntos y está estrechamente asociada a la negociación política entre bancadas o grupos parlamentarios. Hay un sinnúmero de matices o arcos de propuestas, desde la

Argentina que no cuenta con un número o límite exacto de asuntos a privilegiar; pasando por **Chile** con una amplia variedad o gama de categorías. En ese país del sur se privilegian los asuntos de discusión inmediata o los de suma urgencia. Existe la Tabla de despacho inmediato que figuran proyectos notoriamente sencillos y obvios o de urgencia manifiesta, son proyectos de una sola votación (art. 89 Reg.). Le sigue la Tabla de fácil despacho, cuyos asuntos se discuten en lo general y particular en 10 minutos, 5 para los diputados que sostengan y 5 para quienes impugnan. No tienen segundo informe (art. 102 y 103 del Reg.).

En nuestro medio, **Costa Rica**, los Jefes de Fracción elaboran el orden del día del capítulo de primeros debates, el cual estará constituido por un mínimo de 15 proyectos para debate. Se incluyen en proporción al peso relativo de cada fracción. En todo caso, toda fracción menor tendrá derecho a que se le incluya al menos un proyecto (Art. 36 Reg)⁴. El mismo criterio ya se seguía en **Italia** pues el programa de trabajo del pleno lo organiza la Conferencia de Presidentes de grupos para un período de 2 meses mínimo, pero no superior a 3 meses. Se listan los asuntos en orden de prioridad, se garantizan tiempos adecuados para examen, considerando tiempo total disponible y la complejidad de los asuntos (art. 23). Se reserva tiempo a grupos discrepantes. Después de la aprobación, se hacen calendarios para cada tres semanas de trabajo. Se determina con claridad los días que se van a ocupar en debate y el día que se procede a votar (arts. 23 y 24).

La Cámara de Representantes de **Uruguay** sigue esta misma corriente. Según el artículo 43 de su Reglamento el orden del día es la lista de los asuntos incluidos en la citación, sea por haberse terminado el correspondiente trámite reglamentario o por disposición expresa de la Cámara. Para las sesiones ordinarias el Presidente lo formará con los asuntos informados por las Comisiones, dando preferencia a los que tengan numeración más baja de acuerdo a lo establecido en el artículo 144 (también del Reglamento) y aquellos cuya prelación determine la propia Cámara en forma expresa, con un máximo de diez asuntos, entre los que figurarán en los primeros lugares los que se encuentren en discusión o hubieren sido aplazados por la Cámara para fecha determinada. Eso sí, los asuntos en discusión son desplazados del orden del día si no se consideran durante seis sesiones.

El Congreso del **Perú** también hace lo propio. Los Grupos Parlamentarios y el Consejo de Ministros pueden presentar una propuesta de temas y proyectos de ley que se somete al Pleno, aquellos que alcancen mayoría simple en la inclusión tienen prioridad. Se pueden dictaminar y debatir otros proyectos (art. 29 Reg.). La Junta de Portavoces puede ampliar la Agenda de la Sesión y determinar las prioridades en el debate, con el voto aprobatorio de la mayoría del número legal de los miembros representados.

La Asamblea Nacional de **Francia** privilegia los proyectos del gobierno aunque no hay un número exacto de proyectos y proposiciones de ley a listar. Las peticiones de inclusión prioritaria del gobierno son dirigidas por el Primer Ministro al Presidente de la

⁴ Modificado mediante Acuerdo No. 5020 del 8 de noviembre de 1999.

Asamblea, que informa a Presidentes de Comisiones y lo anuncia a la Conferencia de Presidentes (art. 89 Reg.). Se puede dar un orden del día excepcional, mediante adición, supresión o inversión de lugar de uno o más textos prioritarios (art. 89.2 Reg.).

En el Congreso de los Diputados de **España** no existe la herramienta de privilegiar asuntos en orden a un número. Sin embargo, en aquellos casos que por su singularidad o importancia la Presidencia así lo acuerde, la votación se hará en hora fija, anunciada previamente. Si llegada la hora fijada y el debate no hubiere finalizado, la Presidencia señalará nueva hora para votación (art. 81 Reg.). También la Mesa puede acordar reducción de plazos establecidos en el Reglamento (art. 91.1)

Casilla crítica de indicador:

Costa Rica

Bien	Conforme (Dentro de la media)	Conforme imperfecto	Mal
XX			

d. Calificación de gravedad o urgencia

Absolutamente todos los países bajo examen poseen la figura de la calificación de gravedad o urgencia, Costa Rica no es la excepción. En **Argentina** los artículos 127.10 y 128 de la Honorable Cámara considera asuntos de urgencia o especiales, necesitando mayoría de $\frac{3}{4}$ partes de sus miembros, evidentemente gravosa.

Chile con su esquema particular asume frenéticamente la urgencia en sus procedimientos, facultad que se le ha dado al Presidente, quien otorga preferencia al despacho de proyectos de ley (art. 1.20, 64 Reg.). En el orden del día primero están los proyectos de discusión inmediata, le siguen los de suma urgencia, que duran máximo 10 días en discusión (art. 184 Reg.) y, luego, los de simple urgencia, duran máximo en discusión 30 días (arts. 108 y 184 del Reg.). Hay procedimiento de emergencia para el pronto despacho de la Tabla especial (art. 109 Reg.). Aparentemente en este país todo es urgente, con discusiones brevísimas, en ese sentido, dudamos que se den deliberaciones adecuadas en tan cortos períodos de tiempo.

Con la amplia reforma reglamentaria de 1999 **Costa Rica** sumó en sus instituciones adjetivas la que se denomina “moción para fijar plazo de votación” para acuerdos legislativos y proyectos de ley (art. 41 bis Reg.), conocido como “*fast track*”. Se autoriza no más de 10 proyectos por período legislativo, con posibilidad de aumentarlos a 15. Esta moción debe ser aprobada por al menos $\frac{2}{3}$ de los miembros de la Asamblea. Se exceptúan proyectos relacionados con venta de activos del Estado (requiere 43 diputados de 57), proyectos de reforma constitucional, creación de nuevos impuestos o aumento de existentes, y la fijación de penas privativas de libertad. También la Sala Constitucional determinó mediante los Votos 2007-2901 y 2007-9699 que, se exceptúan los tratados públicos y los convenios internacionales. El Proyecto al que se someta con este procedimiento ocupa el primer lugar en Comisión hasta por un mes, y si está en Plenario hasta 22 sesiones a partir del día en que se inicie su discusión.

La Constitución de **España** en su artículo 86 señala que en caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos-leyes y que no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, al régimen de las Comunidades Autónomas ni al Derecho electoral general. La misma norma prescribe que los Decretos-leyes deberán ser inmediatamente sometidos a debate y votación de totalidad al Congreso de los Diputados, convocado al efecto si no estuviere reunido, en el plazo de los treinta días siguientes a su promulgación. El Congreso habrá de pronunciarse expresamente dentro de dicho plazo sobre su convalidación o derogación, para lo cual el reglamento establecerá un procedimiento especial y sumario. Durante ese plazo las Cortes podrán tramitarlos como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia a iniciativa de Grupo parlamentario o del Gobierno. Asimismo, como otra posibilidad, la Junta de Portavoces podrá acordar, por razones de urgencia y unanimidad, la inclusión en el orden del día de un determinado asunto, aunque no hubiere cumplido todavía los trámites reglamentarios (art. 67 párr. 3º Reg.). En la declaratoria de urgencia los plazos ordinarios se reducen a la mitad (arts. 93 y 94 del Reg.).

En **Francia** el procedimiento es más sencillo que el español, opera a través de las Comisiones especiales que dictaminan, en cuyo caso la declaración de urgencia formulada por el gobierno reduce el plazo a un día a la constitución de dicha comisión (art. 31.1 Reg.).

En su vecino **Italia** cuando sobreviene una situación de urgencia se puede incluir en el calendario el asunto que no estaba comprendido en el programa, con sesiones adicionales si fueren necesarias (art. 24.6). También en el acto de presentación de un proyecto, el gobierno, un presidente de grupo o diez diputados pueden pedir se declare de urgencia (art. 69.1), aplicando el art. 24 de cita anterior. Ahora, no se podrán declarar urgentes más de 5 proyectos en un programa de trabajo para 3 meses, ni más de 3 proyectos si el programa es para 2 meses. Tampoco se podrán declarar de urgencia Leyes constitucionales.

Sobre este tema en el **Perú** el Poder Ejecutivo tiene dos posibilidades: **a.** Decreto de urgencia. El Presidente de la República puede dictar medidas extraordinarias, mediante decretos de urgencia con fuerza de ley, en materia económica y financiera, cuando así lo requiere el interés nacional y con cargo de dar cuenta al Congreso. El Congreso puede modificar o derogar los referidos decretos de urgencia (art. 118.19 Const. Pol.). No obstante, es el Consejo de Ministros el órgano que aprueba los Decretos de urgencia que dicta el Presidente de la República (art. 125.2). Con todo, el Congreso tiene un procedimiento de control sobre los decretos de urgencia (art. 91 Reg.); **b.** Tienen preferencia del Congreso los proyectos enviados por el Poder Ejecutivo con carácter de urgencia. (art. 105 Const. Pol. y art. 71.1.a) del Reg.)

En la Cámara de Representantes de **Uruguay** se puede echar mano de la urgencia hasta en los recesos constitucionales y para consideración de las sesiones extraordinarias (arts. 45, 47, 87 c, 90 c, 151, Reglamento y 104 de la CP).

Casilla crítica de indicador:

Costa Rica

Bien	Conforme (Dentro de la media)	Conforme imperfecto	Mal
XX			

e. Alteración del orden del día

Salvo en **Francia** cuyo sistema es rígido pues el orden del día queda pactado en la Conferencia de Presidentes, lo que indica que no se puede modificar ulteriormente excepto que sea la misma Conferencia de Presidentes (art. 48.10) la que lo acuerde. El único que tiene derecho a solicitar una alteración es el gobierno (art. 89.2 Reg.)

Todos los demás países tienen provisionado el instrumento de la alteración del orden del día con distintas mayorías para aprobar la moción desde las más calificadas, como el caso de **Costa Rica** cuya moción deben solicitarla dos o más jefes de fracción que juntos representen 38 diputados, cuando lo demande no menos de la mitad de los jefes de fracción o cuando así lo soliciten 10 diputados de dos o más fracciones, demandando el voto de 2/3 de los miembros de la Asamblea (art. 37, 38 y 39 Reg.). Otros, por el contrario como **España** permite la alteración del orden por acuerdo del Pleno, a propuesta del Presidente o a petición de dos Grupos Parlamentarios o de 1/5 parte de los miembros de la Cámara (art. 68 Reg.).

Todavía menos gravoso que Costa Rica es el empleo que hace **Italia** puesto que se toman acuerdos sobre materias que no estén en el orden del día por mayoría de $\frac{3}{4}$ partes de los votantes (art. 27 del Reg.) Ni que se diga del caso de **Perú** que se vale del voto de $\frac{3}{5}$ partes de miembros. En principio las sesiones se desarrollan de acuerdo con la agenda que apruebe el Consejo Directivo; sin embargo, en el curso del debate, puede modificarse la agenda por acuerdo de la Junta de Portavoces, con el voto que represente un mínimo de $\frac{3}{5}$ de los miembros del Congreso (art. 53 Reg.).

En Suramérica, **Argentina** también posee moción que se pase al orden del día un asunto, atribuyendo mayoría absoluta (art. 127.5 y 128), y **Uruguay** cuyo artículo 46 del Reglamento de la Cámara de Representantes hace la correlación de alteración del orden del día, pudiendo ser alterado de conformidad de más de la mitad del total de componentes de la Cámara. La proposición respectiva, que se formula por escrito, y se limita al enunciado del asunto y se vota sin debate en el momento oportuno. Finalmente **Chile** tiene indicaciones para alterar la Tabla que regirá para la sesión siguiente. Deben ser formuladas por algún miembro (art. 257).

Casilla crítica de indicador:

Costa Rica

Bien	Conforme (Dentro de la media)	Conforme imperfecto	Mal
XX			

f. Dispensa de trámites y trámite ágil en Comisión

Hay tres países que no tienen la figura de la dispensa de trámites: **Francia** donde no se admite pues los textos no pueden ser sometidos a deliberación ni votación si no ha sido previamente objeto de informe de la comisión competente (art. 90 Reg.), **Italia** donde no se halla disposición alguna en el Reglamento, ni **Uruguay**.

En la **Argentina** se le denomina moción de preferencia sin despacho de Comisión con y sin fijación de fecha para la Cámara (art. 130-132). También está la moción sobre tablas, para considerar en una misma sesión un asunto que no tenía despacho de Comisión, requiere 2/3 de votos y la Cámara se convierte en Comisión General (art. 134 y 141). No se pueden conocer asuntos sin despacho de Comisión si los proyectos importan gastos (art. 147). De modo análogo, los diputados de **Costa Rica** puede emplear la moción de dispensa a proyectos para ser conocidos por la Asamblea en primer debate, sin el requisito de informe previo de una comisión del Órgano parlamentario, entendiéndose que el Plenario actúa y se convierte en Comisión General recibiendo, si fuese del caso mociones de fondo. Conocidas y concluidas las mociones de fondo en trámite de primer debate se pondrá a votación el asunto (art. 177 Reg.).

En **Chile** es más laxo el tema: El Presidente a petición de un diputado, podrá solicitar el acuerdo unánime de la Cámara para omitir el trámite de Comisión cuando se trate de un asunto obvio y sencillo o de tan perentoria urgencia que no admita demora, excepto en los asuntos informados por la Comisión de Hacienda (art. 118 Reg.).

El Congreso del los diputados de **España** adapta algo similar a la dispensa, se trata de proyectos o proposiciones de ley simples de lectura única que, por su simplicidad y si así lo permite el Pleno de la Cámara, a propuesta de la Mesa, y oída la Junta de Portavoces (Adoptado el acuerdo), se procede a un debate único en su totalidad – conjunto del texto-. Si es favorable queda aprobado y se remite al Senado (art. 150 Reg.).

La Cámara de **Perú** tiene la regla y la excepción. Ningún proyecto de ley puede sancionarse sin haber sido previamente aprobado por la respectiva Comisión dictaminadora, salvo excepción señalada en el Reglamento que consiste en que la Junta de Portavoces, con el voto de los 3/5 de los miembros allí representados, puede exonerar de algún requisito en forma excepcional, en caso de proposiciones remitidas por el Poder Ejecutivo o que se consideren urgentes (art. 77 y 78 párr 1º Reg.).

Casilla crítica de indicador:

Costa Rica

Bien	Conforme (Dentro de la media)	Conforme imperfecto	Mal
XX			

g. No admisión de aplazamiento

Esta figura es típica de **Uruguay** solo para los casos en que se califique un fuero o una cuestión política (art. 91.b en relación con el 50 del Reg.). Más bien **Argentina** opera en contrario, que se aplaze la consideración de un asunto (art. 127.7). El caso de la Asamblea de **Costa Rica** por práctica parlamentaria (sin respaldo normativo reglamentario), existe lo que se llama la “moción de posposición”, que en el fondo es una especie de disfraz temporal de una alteración del orden del día. Se aplaza efectivamente un asunto una o dos sesiones o las que se decidan y se entra a conocer los proyectos que le seguían en su orden.

Chile, España, Francia, Italia y Perú no tienen esta forma o modelo al cual echar mano.

Casilla crítica de indicador:

Costa Rica

Bien	Conforme (Dentro de la media)	Conforme imperfecto	Mal
XX			

Nota: La posposición en Costa Rica es un buen instrumento solo que opera como práctica parlamentaria (fuente de derecho también), sin embargo no ha sido incorporada en una norma.

h. Declarar preferente una cuestión

Mediante reforma reglamentaria dada por Acuerdo N° 6231 del 8 de marzo de 2005, **Costa Rica** adicionó el llamado “procedimiento especial” del artículo 208 bis⁵. Se trata de una moción aprobada por 2/3 partes de los miembros de la Asamblea (al menos 38 de 57) que habilita establecer procedimientos distintos (entiéndase cortos) para tramitar reformas a su Reglamento y gestionar el trámite de proyectos de ley cuya

⁵ Textualmente dicho numeral expresa: “Mediante moción de orden, aprobada por dos tercios de sus votos, la Asamblea Legislativa podrá establecer procedimientos especiales para tramitar las reformas a su Reglamento y proyectos de ley cuya aprobación requiera mayoría absoluta, exceptuando la aprobación de contratos administrativos, los relacionados a la venta de activos del Estado o apertura de sus monopolios y los tratados y convenios internacionales sin importar la votación requerida para su aprobación. Todo procedimiento especial deberá respetar el principio democrático, y salvaguardar el derecho de enmienda.”

aprobación requiera mayoría absoluta. Se debe respetar el principio democrático y el derecho de enmienda.

Chile con su característica de celeridad exagerada, que puede vulnerar el derecho de minorías, contiene la existencia de la figura de discusión única (art. 1.9 Reg.). También están aquellos proyectos que tuvieron unanimidad en Comisión en cuyo caso la discusión en la Cámara es de apenas 30 minutos.

El Reglamento de la Honorable Cámara de la **Argentina** incluye moción para que se trate una cuestión de privilegio, con mayoría de 2/3 partes (art. 127.6 y 128). Mientras que en **España** el gobierno puede pedir que, en una sesión concreta, se incluya un asunto con carácter prioritario, siempre que éste haya cumplido los trámites reglamentarios para incluirlo en el orden del día (art. 67 párr. 2º Reg.).

En principio en **Francia** no existe, sin embargo se cuenta con el denominado procedimiento simplificado de examen. Se admiten enmiendas de diputados y de comisiones interesadas en un plazo de 18 horas. Para examinar el fondo del texto 10 minutos el ponente de comisión y 5 minutos los diputados. Inmediatamente después el debate en su totalidad (arts. 103 al 107 del Reg.)

Parecido al 208 bis costarricense **Perú** da paso a la preferencia de cuestiones que, consiste en exceptuar el procedimiento ordinario, aplicándose un procedimiento de proyectos de trámite distinto, como aquellos a los que expresamente se exoneran de formalidades por acuerdo de la Junta de Portavoces, con el voto que represente no menos de 3/5 de los miembros del Congreso (art. 73 párrafo final Reg.).

En los últimos lugares de prescripción están **Uruguay**, solo para los casos en que se califique un fuero o una cuestión política (art. 91.b), e **Italia** que no contiene mención alguna en el Reglamento.

Casilla crítica de indicador:

Costa Rica

Bien	Conforme (Dentro de la media)	Conforme imperfecto	Mal
XX			

i. Comisiones especiales dictaminadoras a instancia del gobierno

Ni **Argentina**, ni **Chile**, ni **Uruguay** y tampoco **Italia** emplean comisiones especiales dictaminadoras a instancia del gobierno. **Costa Rica** no las tiene establecidas aunque hay algún matiz, pues las Comisiones especiales las puede perfectamente sugerir el gobierno, por intermedio de su bandada oficial, no obstante el resorte de creación sigue siendo privativo de la Asamblea. Son Comisiones para estudiar un asunto determinado, al nombrarlas se fija un término para rendir dictamen. Su creación requiere 2/3 partes de votos de la totalidad de los miembros (arts. 90 a 97 excepto 96 bis Reg.)

Igualmente **España** tiene algún matiz, puesto que se instauran no para dictaminar proyectos pero si para resolver comunicaciones, programas, planes o informes. El gobierno puede remitir al Congreso una comunicación para su debate, que podrá ser controvertida ante el Pleno o en Comisión. La discusión se inicia con la intervención de un miembro del gobierno. La idea es que se presenten propuestas de resolución (arts. 196 y 197 Reg.).

El caso más claro y rotundo es el de la Asamblea Nacional de **Francia**, son comisiones preceptivas cuando lo pide el gobierno, con la finalidad de tratar proyectos de ley o proposiciones de ley que le interesen con plazos cortos, por ejemplo de dos días (art. 30 Reg.). Se exceptúa para estas comisiones, temas como la Ley de Presupuesto y su Plan, y los tratados (art. 32). Estas comisiones deben ser proporcionales en su integración (art. 33).

A primera vista en **Perú** no existe esta figura, su justificación quizá se entiende porque el Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos, sobre la materia específica y por el plazo determinado establecidos en la ley autoritativa (art. 104 Const. Pol.).

Casilla crítica de indicador:

Costa Rica

Bien	Conforme (Dentro de la media)	Conforme imperfecto	Mal
		XX	

j. Inadmisibilidad de enmiendas por obstrucción

Hay rangos discrecionales de recibo y admisión de enmiendas, casi siempre salta la polémica y las apelaciones cuando la Mesa rechaza a un congresista o grupo de ellos mociones por determinarse que son repetidas, insulsas, de pequeña forma, que obstaculizan y relentizan el accionar del Pleno, que son inconexas con el tema tratado, que ya habían sido discutidas y rechazadas, etc. En **Argentina** existe la inadmisibilidad de enmiendas únicamente sobre artículos rechazados. Afín postura asume **Italia** sobre artículos ya rechazados, con frases inconvenientes, materias ajenas al objeto del debate, excluidos por acuerdos anteriores (art. 88.2 y 89)

En **Francia** es el Presidente de la Asamblea quien califica la admisión de las enmiendas (art. 98.4 Reg.), y en **España**, en el trabajo y discusión de Pleno, la Presidencia, oída la Mesa y la Junta de Portavoces ordena las enmiendas, que sean conexas, claras, las admite cuando tengan por finalidad subsanar errores, incorrecciones técnicas, terminológicas, gramaticales. Asimismo admite enmiendas de transacción y procede a retirar las que así transigen los portavoces (art. 118 Reg.)

Nuestro país, **Costa Rica**, ha tenido sus avatares en este indicador, es un trabajo realmente de Mesa, del Director del Debate que está en capacidad de resolver el rechazo o más bien no recibo de mociones básicamente por inconexas. Los votos de la

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia números 0786-94, 1919-96, 3220-00, y 9257-00, son claros ejemplos de la enconada disputa dentro de la Asamblea que terminó bajo el arbitrio del órgano judicial. En la opinión No. 4848-95 se incorpora el asunto de la in conexidad como roce procedimental porque se trata de “conceptos nuevos, no contemplados en los límites y metas del proyecto original”, eso obviamente depende del ejercicio casuístico y de la confrontación textual, labor que le corresponde al Presidente. Evidentemente mociones de obstrucción pueden venir por la vía de mociones in conexas, en tal sentido son susceptibles de no admisión.

Las Cámaras bajas de **Chile, Perú y Uruguay** no tienen conceptos sobre lo aquí relacionado.

Casilla crítica de indicador:

Costa Rica

Bien	Conforme (Dentro de la media)	Conforme imperfecto	Mal
	XX		

III. VARIABLES E INDICADORES INDIRECTAMENTE ASOCIADOS CON LA BUENA O MALA MARCHA DE LA ASAMBLEA

1. Tipo de Quórum exigido por país para apertura de sesiones y para votación en Pleno y en Comisiones Permanentes

a. Quórum en el Pleno para iniciar sesión

Costa Rica, es el extremo en cuanto a condicionar el quórum para iniciar una sesión en el Pleno de la Asamblea Legislativa, de hecho, podríamos afirmar categóricamente que es una especie del percentil gravoso. El artículo 117 de la Constitución Política indica “*La Asamblea no podrá efectuar sus sesiones sin la concurrencia de dos tercios de 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 presenten conminaran 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/.../*”. De lo expuesto se desprende que el quórum obligatorio de 2/3 partes del total de los miembros tiene rango constitucional, tanto para iniciar sesión como para la continuidad de ésta. No es posible su modificación vía reforma legal sino por una Reforma Parcial a la Constitución Política.

El Reglamento expresa que, si quince minutos después de la hora fijada para iniciar sesión no hubiese en el Salón 2/3 partes de sus miembros, se acredita la asistencia y se suspende la sesión. (vid. art. 33). Como se dijo, el quórum de 2/3 debe mantenerse a lo largo de la sesión, si se rompe se dan 5 minutos, si persiste la ruptura se suspende la sesión (art. 34 Reg.). Se ha interpretado que para efecto de quórum, los diputados que se encuentren en la sala de estar, o soda y en las cabinas telefónicas computan para

hacer quórum⁶ En el caso de las Comisiones con Potestad Legislativa Plena para que se inicie una sesión y se efectúe una votación deben estar al menos 13 de los 19 miembros.

En el nivel comparado priva el quórum para iniciar las sesiones de mayoría absoluta⁷ de los miembros de la Cámara. En **Argentina** la mayoría de los miembros se da cuando los miembros presentes superen a los miembros ausentes según el art. 15 del Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. En lo que atañe a **EEUU**, la Cámara de Representantes se aviene a la siguiente fórmula:

“The framers of the Constitution provided the Nation with a structural framework for conducting business in the Congress *that includes a majority quorum requirement*. And under longstanding House precedence, which parallels the Senate practice, a quorum has been interpreted as a majority of the Members chosen, sworn, and living. Thus, in the House, with 435 Members, a quorum can only be achieved with 218 Members, living Members.

Under another longstanding House precedent, which we codified in clause 5(c) of rule 20, the Speaker is empowered to adjust the whole number of the House, and thus its quorum, upon the death or resignation of Members. Thus, if a catastrophe occurs and 225 Members of the House were found dead, the whole number of the House would be reduced to 210. The Speaker under the rules would announce that fact to the House. The number required for quorum would then, of course, be 106. The House could proceed on that basis to conduct its business.

Now, a catastrophe resulting in the mass incapacitations but not deaths of large number of Members obviously presents a very, very different outcome. Since those incapacitated Members are still alive, they remain a part of the quorum calculation. Thus, if a catastrophe occurs and 225 Members are incapacitated, the whole number of the House would remain unchanged, 435 Members. Now, the number required for quorum would, of course, remain at 218, but only 210 Members would be eligible to vote. The House would be unable to act if a roll call vote required the presence of Members to constitute a quorum for business.”⁸

En el caso **Peruano**, el quórum se integra con la mitad ($\frac{1}{2}$) más uno del número hábil de congresistas (se rebajan los que estén con licencia, suspendidos, no incorporados o enfermos con certificado médico (art. 52 Reg.)). Al inicio de sesión y después de pasar

⁶ Resolución de la Vicepresidencia, adoptada en Sesión 41 del 30 de julio de 1992, ratificada por el Plenario.

⁷ Mayoría Absoluta se entiende como la presencia en la Sala de más de la mitad de los componentes de la Cámara.

⁸ DURAN SALVATIERRA, Ana. “Quórum en los Parlamentos de Argentina, Chile, Estados Unidos de América, Inglaterra y México”, INFOPAQ, CEDIL, Departamento de Servicios Bibliotecarios, Documentación e Información, el 7 de marzo, 2005.

lista, el Presidente informa al Pleno el quórum legal de la sesión (art. 58 párr 3º Reg.). En **Uruguay**, también es de mayoría absoluta (art. 10 Reg.). Ahora bien, llaman quórum máximo en Pleno a la mayoría absoluta y quórum mínimo en Pleno para contadísimos asuntos con la presencia de al menos 25 diputados. La normativa **italiana** se añade a las anteriores ya que exige una mayoría absoluta de los miembros para iniciar la sesión (art. 46 del Reglamento).

En la misma línea de mayoría absoluta de halla **México**. El artículo 63 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece: "Las Cámaras (Diputados y Senadores) no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros." Ello implica que para iniciar la sesión, para continuarla y para el momento de votar, se requiere dicho quórum (En la Cámara de Diputados que son 500, se requiere la presencia de 251 y en la de Senadores que son 128 se requieren 65). Si no hay ese número no puede iniciarse la sesión, si durante la sesión salen algunos legisladores y se reduce el número arriba citado, la sesión se suspende. Obviamente, para que pueda abrirse la votación, debe haber el número mínimo.

Cuestión diferente se tiene en España, Francia e Inglaterra. En **España**, por ejemplo, no hay una referencia expresa. El Pleno del Congreso es convocado por su Presidente, o a solicitud de al menos dos Grupos Parlamentarios o 1/5 parte de los miembros (art. 54 Reg.). De otra mano **Francia** para deliberar y acordar el orden del día, el quórum se obtiene con cualquier número de diputados presentes (art. 61.1 Reg). En **Inglaterra** "The quorum of the House is three, including the Lord Chancellor or Deputy Speaker. For divisions on bills and on any motion to approve or disapprove subordinate legislation, the quorum is 30."

En América Latina, **Chile** es el país que tiene el número más bajo de exigencia de quórum para iniciar una sesión, se trata de una tercera parte (1/3) de los miembros. El Reglamento expresamente señala "La Cámara sólo podrá entrar en sesión y adoptar acuerdos con la concurrencia de la tercera parte de sus miembros en ejercicio" (art. 30 Reg.)

Casilla crítica de indicador:

Costa Rica

Bien	Conforme (Dentro de la media)	Conforme imperfecto	Mal
			XX

b. Quórum en el Pleno al momento de las votaciones

Costa Rica se diferencia de todos los países estudiados, por virtud de la necesidad de emplear siempre 2/3 partes de la totalidad de los miembros haciendo quórum (presencia efectiva en la Sala de Votación) a la hora de votar asuntos. Sin embargo, al

igual que **Argentina** (art. 194 del Reg.), **Chile**⁹ (art. 8 del Reg.), **Perú**¹⁰ (art. 52 del Reg.), **Italia**¹¹ (art. 48 Reg.) y **España**¹² (arts. 78 y 79 Reg.), las votaciones son por mayoría absoluta, salvo que la Constitución o el Reglamento exija otra mayoría. (Art. 119 Constitución Política, 62 y 98 el Reglamento). **Uruguay**, genéricamente establece que dependiendo del asunto se solicita una mayoría distinta

Francia es una realidad singular, son válidas las votaciones del Pleno cualquiera que sea el número de los presentes si, antes del anuncio, la Mesa no ha sido llamada a instancia personal de un presidente de grupo a comprobar el quórum haciendo constar la presencia en el recito parlamentario de la mayoría absoluta de los diputados (art. 61.2 Reg.) Si se da este caso, y hay falta de quórum quedará suspendida la sesión, la cual no podrá tener lugar menos de una hora después. Será en este caso válida la votación cualquiera que sea el número de los presentes. Cuando se requiera mayoría calificada o responsabilidad del gobierno por votación de una moción de censura, esto requiere un quórum de mayoría absoluta de los miembros (escaños efectivamente cubiertos)¹³.

La siguiente tabla consolida tanto el quórum para iniciar sesión como el quórum necesario para votar los asuntos.

Tabla 7
QUÓRUM PLENO
(iniciar sesión y votaciones)

PAIS	ARG.	CH	C.R.	ESP.	FR	IT	PER	URU
Quórum para iniciar sesión	Mayoría absoluta de diputados	1/3 parte de los miembros	2/3 partes de los miembros	Sin referencia. Cualquier número para iniciar sesión	Cualquier número para iniciar sesión	Mayoría absoluta de los miembros	Mayoría absoluta de los miembros	Mayoría absoluta de los miembros

⁹ Los chilenos hacen una variante. Se constata la mayoría absoluta de los diputados participantes en la votación (no absoluta de la totalidad de los miembros), salvo que Constitución, las leyes o el Reglamento exijan otra mayoría.

¹⁰ Mayoría simple de todos los miembros presentes al momento de la votación. Antes de la votación, cuando hubiese duda del quórum cualquier congresista puede solicitar se verifique la asistencia. En caso de producirse empate el Presidente tiene voto dirimente.

¹¹ Igual que el caso chileno, en Italia se trata de mayoría absoluta de los presentes.

¹² Mayoría absoluta de sus miembros para adoptar acuerdos. Si llegado el momento de votación no existiere quórum se pospone por un plazo de dos horas. Si transcurrido el plazo tampoco hubiere, el asunto queda sometido a la sesión siguiente (art. 78 Reg.). Los acuerdos válidos se adoptan por mayoría simple de los presentes excepto que se exijan mayorías especiales en la Constitución y el Reglamento.

¹³ Véase el artículo 49 de la Constitución y 65.4 3º, 66.7 y 68.1 del Reglamento de la Asamblea Nacional.

PAIS	ARG.	CH	C.R.	ESP.	FR	IT	PER	URU
Quórum para votar asuntos	Mayoría absoluta de diputados para votar	Mayoría absoluta de quórum para votar	2/3 partes de los miembros deben hacer quórum para votar	Mayoría absoluta de los miembros (quórum) para votar acuerdos	Cualquier número de los presentes excepto si algún representante solicita un llamado al quórum, en ese caso tiene que integrarse la mayoría absoluta	Mayoría absoluta de los presentes	Mayoría simple de los miembros presentes. Igual que Francia si algún diputado pide el quórum tienen que estar la mayoría absoluta	Dependiendo del asunto una mayoría distinta, partiendo de mayoría absoluta

Fuente: Arias Ramírez, 2008.

Casilla crítica de indicador:

Costa Rica

Bien	Conforme (Dentro de la media)	Conforme imperfecto	Mal
		XX	

c. Quórum en las Comisiones Permanentes para iniciar sesión

En **Costa Rica**, a diferencia de lo que ocurre en su Plenario Legislativo, las Comisiones Permanentes Ordinarias establecen el quórum con la mitad más uno de sus miembros. En caso de la Comisión de Hacendarios, el quórum es de 6 de 11 miembros, mientras que, en el resto de la Comisiones Permanentes, es de 5 de 9 miembros (art. 76 Reg.). Claro, el quórum es estricto, puesto que si no se halla el número de diputados al inicio de la sesión, o bien no se mantienen con continuidad en el recinto de Comisión, se suspende y se malogra la sesión. En la **Argentina** hay más flexibilidad, aunque se exija mayoría de sus miembros, luego de transcurrida media hora sin que estén todos, podrán funcionar con una tercera parte (1/3) de diputados. Con esa minoría pueden dictaminar bajo el rótulo "Comisión de Minoría". Esos dictámenes en minoría de quórum pueden ser considerados perfectamente dictámenes de Comisión. Otro país que sigue esta línea es **Perú**, comienzan la sesión con la ½ más uno del número hábil de sus miembros (art. 52 Reg.). La gran diferencia radica en que permiten miembros "accesitarios" que reemplazan, en caso de ausencia, al respectivo titular del mismo grupo parlamentario, para efecto de cómputo de quórum y de las votaciones (art. 34 Reg.).

En **Chile** el inicio de sesión en Comisión está muy rebajado, podrán sesionar con 4 de 13 miembros que integran cada Comisión (art. 215 y 227 del Reg.). En el caso de Comisiones Especiales tendrán como quórum la mayoría absoluta, salvo que tengan

igual número que las permanentes, en cuyo caso opera 4 de 14 (art. 229 párr. 4to Reg.). **Uruguay** están dentro de la línea de países que tienen quórum bajo, pues con 1/3 de sus miembros pueden actuar las Comisiones (art. 125 del Reg.)

En los países europeos, **España** no tiene mención expresa; en **Francia** no hay quórum establecido, excepto si lo pide 1/3 de los miembros presentes (art. 43.1 Reg.); y en **Italia** el quórum es de ¼ parte para las Comisiones que adopten acuerdos.

Casilla crítica de indicador:

Costa Rica

Bien	Conforme (Dentro de la media)	Conforme imperfecto	Mal
		XX	

d. Quórum en las Comisiones Permanentes para votaciones

Con las excepciones de **España**, que no tiene una mención expresa en su reglamento y **Francia** que es un sistema mayormente flexible¹⁴ (si no se pudiera votar por falta de quórum previamente exigido, a la sesión siguiente, la votación es válida cualquiera que sea el número de los presentes), en todos los demás países se aplica la mayoría absoluta, en unos casos del total de miembros y en otros del total de los presentes. En **Argentina es** mayoría absoluta, pero se puede votar con quórum de apenas 1/3, solo que se denominan dictámenes con quórum de minoría, que son asumidos como dictámenes de Comisión. **Chile** también emplea mayoría absoluta de los diputados participantes de la votación, salvo que el Reglamento exija otra mayoría (art. 198 Reg.). En nuestro país, **Costa Rica**, el quórum debe mantenerse a la largo de la sesión. Para efecto de votación se aplica mayoría de los presentes, excepto si requiere otro tipo de votación. **Italia** sigue la misma fórmula de mayoría absoluta de los presentes (art. 48). **Perú**, mayoría simple de todos los miembros presentes al momento de la votación, incluido el voto del Presidente (art. 52 Reg.). En caso de empate el Presidente tiene voto dirimente. Es el mismo caso de **Uruguay**, por mayoría absoluta del total de sus componentes (art. 125 Reg.).

Casilla crítica de indicador:

Costa Rica

Bien	Conforme (Dentro de la media)	Conforme imperfecto	Mal
		XX	

¹⁴ Si no se pudiere votar por falta de quórum según tipo de votación, la votación será válida, cualquiera que sea el número de los miembros presentes, en la sesión siguiente (Art. 43.2 Reg.). Eso sí, será obligatoria la votación ordinaria cuando fuere solicitada, bien por 1/10 parte como mínimo de los miembros de una Comisión, bien por un miembro de ésta cuando se trate de designación de personas (art. 44 Reg.)

2. Comisiones Permanentes

a. Proporcionalidad en la integración

A diferencia de la **Argentina**, donde no existe el principio de proporcionalidad en la integración de las Comisiones, pues es el Presidente el que directamente y a discreción nombra los integrantes, o **Uruguay** que carece de evidencia en su Reglamento; todos los demás países seleccionados en este estudio aplican la regla de proporcionalidad. **Chile**, prescribe un número proporcional de Diputados según partido político representado. Se determina un coeficiente resultante de un divisor (art. 213 Reg.). El Reglamento Legislativo **costarricense** le da la función al Presidente de la Asamblea de nombrar, a propuesta de los Jefes de Fracción, las Comisiones Permanentes –integración- y procurar¹⁵ dar participación en ellas a todas las fracciones políticas representadas, en cuyo caso la composición debe ser proporcional al número de integrantes de las fracciones parlamentarias (art. 27.2, y 67 del Reg.).

España también sigue el criterio, *pues* las Comisiones están formadas por los miembros que designen los Grupos parlamentarios en el número que, respecto de cada uno, indique la Mesa del Congreso, oída la Junta de Portavoces, y en proporción a la importancia numérica en la Cámara. (art. 40 Reg.). En **Francia** los grupos presentan las candidaturas a las comisiones, el presidente de la Asamblea informa de los nombramientos proporcionales, si hubiesen varios candidatos se procede a votación, en este último caso, el Pleno es el que nombra, en fecha fijada por la Conferencia de Presidentes (art. 26 y 37.2 Reg.). Por su parte, en **Italia** cada grupo parlamentario designa sus miembros y se distribuyen en número proporcional. Las Comisiones no tienen día ni horario fijo, se convoca a sesiones por conducto del Secretario General de la Cámara. El Pleno del Congreso de **Perú** aprueba el cuadro de conformación de Comisiones, éste se hace a propuesta del Presidente, previo acuerdo del Consejo Directivo, respetándose en lo posible las propuestas de los Grupos Parlamentarios. Se aplican los principios de pluralidad, proporcionalidad y especialidad en la materia (art. 34 y 36 Reg.). **Uruguay** no tiene evidencia en su Reglamento.

Casilla crítica de indicador:

Costa Rica

Bien	Conforme (Dentro de la media)	Conforme imperfecto	Mal
XX			

¹⁵ El algún tiempo se interpretó que el vocablo “procurar” le daba amplio margen discrecional al Presidente de irrespetar la proporcionalidad en la integración de las Comisiones, no obstante, tanto por interpretaciones interna de la Asamblea, como por analogía interpretativa de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, a propósito de la proporcionalidad en la integración de las Comisiones con Potestad Legislativa Plena, se cerró ese margen arbitrario, y hoy el Presidente está obligado a cumplir con el principio de integración proporcional. Además, la modificación del artículo 67 del Reglamento dado por el Acuerdo No. 6115, del 23 de junio de 2003 indicó con claridad dicha proporcionalidad.

b. Plazo para expedir dictamen o informe

Según lo prescribe el artículo 80 del Reglamento Legislativo, en **Costa Rica** los Informes deben ser rendidos a más tardar 30 días hábiles (equivalen aproximadamente a dos meses calendario) después de haberse puesto a despacho el asunto respectivo. Para ampliar el término, el Presidente de Comisión debe solicitarlo al Presidente de la Asamblea. Esta última posibilidad es motivo de abuso en las Comisiones dictaminadoras, ya que un gran porcentaje de Proyectos de Ley requiere prórroga, la que es concedida sin mayor problema por el Presidente. **Perú** tiene exactamente el mismo plazo que Costa Rica, su Reglamento expresa que “Las Comisiones tienen un máximo de 30 días útiles para expedir el dictamen respectivo”. El Consejo Directivo cuando envíe un proyecto de una a otra Comisión puede ampliar el plazo por 30 días útiles más (art. 77 Reg.). En un semejante rango a los dos países anteriores está **España** que determina dos meses el término para concluir la tramitación de cualquier asunto en Comisión, excepto aquellos que la Constitución o el Reglamento impongan un plazo distinto, atendidas circunstancias excepcionales. (art. 43 Reg.)

Italia ingresa dentro del mismo marco con dos meses desde el comienzo del examen en función dictaminadora (art. 81). Este plazo se reduce a 1 mes cuando se declare urgente el trámite. Siempre bajo el término que acuerden los presidentes de Grupos con el Presidente de Cámara en la programación de trabajo. Hay posibilidad de dictámenes de mayorías y de minorías. Ponentes de mayoría y ponentes de votos particulares. (art. 79.12). El dictamen unánime se informa directamente al Pleno.

Tabla 8
Término para dictaminar un Proyecto o Proposición de Ley ordinario en Comisión

PAIS	ARG	CH	C.R.	ESP	FR	IT	PER	URU
Número de días o meses	Cualquier tiempo. Durante el período de sesiones	Plazo que le fije la Cámara. Si no se ha pronunciado se prescinde el informe. Da derecho a clausurar el debate. En proced. de urgencia 10 días. Si no requiere pronunciamiento de la Comisión de Hacienda 7 días. En proyectos de discusión inmediata 3 días.	30 días hábiles. Con posibilidad de prórrogas que se le solicitan al Presidente de la Asamblea.	2 meses calendario	No hay plazo fijo. Se programa en la Conferencia de Presidentes, excepto en las leyes presupuestarias (plazo de 40 días) y proyectos de ley de financiación de la seguridad social (plazo de 20 días)	2 meses calendario. Si es urgente el trámite se reduce a 1 mes.	30 días útiles.	90 días calendario

Un caso absolutamente excepcional es la **Argentina**, país donde se dictamina en cualquier tiempo durante el período de sesiones. Se pueden verter dictámenes de mayoría y de minoría (arts. 111 y 112). En cambio en **Chile** las Comisiones deben emitir informes en el plazo que le señale la Cámara, sin no se ha pronunciado se prescinde de tales informes (art. 187 Reg.). El vencimiento de plazo da derecho a clausura del debate (art. 204 Reg.) Si es de suma urgencia 10 días. Si no requiriese trámite de Comisión de Hacienda sólo 7 días. Los Proyectos de discusión inmediata se despachan de Comisión a la Cámara en 3 días. Es evidente que la deliberación de los asuntos sometidos a Comisión en Chile es sumamente corta. A contrapelo de Chile, **Uruguay** tiene noventa días para dictaminar desde que el asunto fue destinado a la Comisión.

Francia, es sui generis puesto que las comisiones permanentes se convocan por conducto del presidente de la Asamblea o cuando el gobierno lo solicita. Cada Comisión es dueña de sus trabajos (art. 40.5). El período en que sesionen, los horarios y los plazos para dictaminar en situación ordinaria no son fijos, pues se programa en la Conferencia de Presidentes, ello, excepto en las leyes presupuestarias (plazo de 40 días) y proyectos de ley de financiación de la seguridad social (plazo de 20 días) que sí tienen plazos tasados (art. 40 Reg. y 47 y 47-1 de la Const.).

Casilla crítica de indicador:

Costa Rica

Bien	Conforme (Dentro de la media)	Conforme imperfecto	Mal
XX			

c. Tratamiento de las enmiendas

En la **Argentina** las enmiendas en Comisión tienen un tratamiento muy general, se les denomina formulación de observaciones (art. 153). Es en el período de la discusión en particular a los artículos, cuando se presentan observaciones que modifiquen, adicionen o supriman algo (arts. 113 y 161-162).

Chile, cuando el proyecto se ubica en la Tabla de fácil despacho, las indicaciones –enmiendas- se pueden presentar hasta el momento mismo de la votación. Las que sean para agregar artículos nuevos se pueden formular hasta el momento de iniciarse la votación del último artículo del proyecto (art. 253 Reg.). Si es un Proyecto que admite segundo informe de Comisión, se podrán introducir nuevas modificaciones (art. 130 Reg.). No son admisibles enmiendas contrarias a la Constitución, que importen nuevos gastos o se trata de materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República. También la Comisión puede fijar un plazo especial para la presentación de indicaciones –enmiendas- acerca de todos o cada uno de los artículos del proyecto de estudio (art. 267 Reg.)

En **Costa Rica**, este es uno de los temas más agudos en el trámite parlamentario. Los diputados pueden presentar enmiendas –mociones de fondo- en Comisión (art. 5.7 Reg.) para ello podrán hacer uso de 15 minutos por cada asunto o moción para atacar o defender (solo dos y dos)¹⁶. Las mociones de fondo pueden presentarse a partir del día de la publicación del Proyecto en el Diario Oficial y hasta antes de su votación, se discuten siguiendo un orden ascendente de articulado. Si hay varias mociones sobre un mismo artículo se discuten en orden a su presentación (art. 124 Reg.) Los dictámenes se entregan al Director Ejecutivo, éste da un compás de espera de 8 días hábiles, luego lo entrega a la Secretaría para que sea incluido en el orden del día del Plenario (art. 82 Reg.). Es evidente que Costa Rica otorga una amplia ventaja a las minorías o a diputados individuales para que presenten mociones, cuestión que no es posible en otros países como el caso español que requiere la venia y firma del portavoz. En otro sentido, este es uno de los cuellos de botella en el trámite parlamentario costarricense, de suyo es en este momento cuando es posible atiborrar de mociones un expediente, que luego se reiteran en el Plenario Legislativo en caso de ser desechadas.

En nuestro medio, con excepción del Proyecto de Ley de Presupuesto de la República o un Proyecto de Ley de Presupuesto Extraordinario, no se exige, como sí lo hacen otros Estados, la obligación de señalar rentas respecto de la enmienda que suponga alguna variación presupuestaria (aumento de créditos o disminución de los ingresos). Enmiendas de ese tipo deben ir respaldadas con estudios técnicos, y en algunos casos requiere la conformidad del gobierno para su tramitación.

En el Congreso de los Diputados de **España** una vez publicado el Proyecto, los Grupos parlamentarios y los diputados tienen un plazo de 15 días para presentar enmiendas a la Comisión. La enmienda debe llevar la firma del Portavoz a que pertenezca el diputado. Pueden ser enmiendas de totalidad o por artículo, de supresión, modificación o adición (art. 110 Reg.). Las enmiendas a un proyecto que suponga aumento de créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requiere la conformidad del gobierno para su tramitación (art. 111 Reg.). Si las enmiendas son de totalidad en el Pleno y se aprueban se devuelve el proyecto al gobierno, si se rechazan se remite a Comisión para que siga su trámite. Se nombra un ponente de Comisión quien a vista de las enmiendas presentadas al articulado da un informe en 15 días (art. 113), a partir de ello comienza debate en Comisión artículo por artículo, en el debate la Mesa de Comisión puede admitir nuevas enmiendas. En Pleno se pueden incluir nuevas enmiendas negociadas (art. 118 Reg.)

Francia nos enseña que no se admitirán a trámite las enmiendas formuladas por los miembros del parlamento cuando su aprobación tuviera como consecuencia una disminución de los ingresos o bien la creación o aumento de un gasto público (art. 40 Const.). La inadmisibilidad de las enmiendas será apreciada por el Presidente de la Comisión. Podrá el autor de una enmienda participar en el debate en Comisión. El gobierno tendrá derecho a participar (art. 86 Regl.). Los ponentes de las Comisiones deberán emitir dictamen sobre el fondo de las enmiendas (art. 87.3 Reg.). La Comisión deliberará sobre el fondo de enmiendas antes de expirar el plazo de cuatro días

¹⁶ Véase los artículos 5.4 y 123 del Reglamento Legislativo.

laborales subsiguientes al reparto del expediente (arts. 88 y 99 Reg.). Se podrán aceptar posteriores enmiendas, en este caso, el Presidente y el ponente de Comisión, están facultados para aceptarlas o rehusarlas, siempre que no hayan sido sometidas previamente a Comisión (art. 88 Reg.).

En **Italia** las enmiendas se conocen hasta 48 horas antes, como mínimo, de la fecha señalada en el calendario de trabajo para la inclusión del proyecto legislativo en el orden del Pleno. Se admiten dos enmiendas por cada Grupo parlamentario por artículo, aun cuando pueda implicar sustitución total de texto (art. 79.10). Diputados no miembros de comisión pueden enviar enmiendas, tienen voz pero no voto (ídem que CR). En la Cámara de Representantes de **Uruguay** se pueden presentar enmiendas dentro del plazo de 30 días, que cuentan a partir de que se distribuye el Proyecto. Sorprende que **Perú** con un Reglamento tan detallado no muestra evidencia ni detalles sobre este aspecto medular del trámite parlamentario.

Casilla crítica de indicador:

Costa Rica

Bien	Conforme (Dentro de la media)	Conforme imperfecto	Mal
		XX	

3. Tratamiento de la caducidad y archivo de asuntos

Como forma no acumulativa de asuntos, los reglamentos de algunas Cámaras han incorporado algunas causales por las cuales caduca o fenece, con consecuencia de archivo expedientes. Esta medida es sana por virtud de que pretende “limpiar” la agenda parlamentaria de temas de limitado o escaso interés.

Estas órdenes indirectamente inciden en la efectividad del Congreso porque reduce los tiempos, al obviarse el gasto de tiempo (inversión financiera y de recursos humanos) en cuestiones donde no hay intención de discusión y menos de aprobación.

En el sistema **Argentino** los proyectos que no obtengan sanción en una de sus Cámaras durante el año parlamentario en el que tuvo entrada en el cuerpo o en el siguiente se tendrá por caducado. En efecto, todo proyecto de ley aprobado con modificaciones por la Cámara revisora que no termine el trámite del art. 71 de la Constitución Política en el año parlamentario en que obtuvo la aprobación o en el siguiente, será caducado. Se exceptúa para caducidad los proyectos de códigos, los tratados con naciones extranjeras, los proyectos del Ejecutivo sobre provisión de fondos para pagar créditos de la Nación y los reclamos de particulares con igual carácter.

En **Costa Rica**, una de las modificaciones reglamentarias atinadas de 1999, incluyó la caducidad, en el sentido de que un proyecto de ley que alcance dictamen negativo en Comisión, ya sea unánime o de mayoría sin que se haya presentado un dictamen afirmativo de minoría, se envía directamente al archivo (art. 81 bis Reg.). También al finalizar una legislatura, los asuntos pendientes de resolución pueden estudiarse en la

siguiente, por iniciativa del Poder Ejecutivo o de los diputados. Pasados cuatro años calendario a partir de su iniciación, se tendrán como no presentados y sin más trámite se ordena el archivo. No obstante, la Asamblea puede dar nuevo plazo en votación de 2/3 partes del total de sus miembros siempre que se solicite antes del vencimiento del plazo (art. 119 Reg.) Finalmente, el Presidente ordenará archivar, sin más trámite, las proposiciones pendientes de resolución, una vez transcurridos cuatro meses desde su presentación. De igual manera se procederá en cuanto a las comisiones especiales originadas en proposiciones cuyo dictamen o informe no se hubiere producido en el término que, imperativamente se había fijado (art. 206 Reg.)

La Cámara de Representantes de **Uruguay** tiene cuatro posibilidades de envío de asuntos al archivo, a) antes del período de sesiones ordinarias todos los asuntos pendientes de la legislatura anterior pasan automáticamente al archivo, b) también pasan al archivo los proyectos que no hubieren sido informados –dictaminados- dentro de los tres años desde la fecha de su entrada, c) se archivan los proyectos sancionados y los de trámite terminado, finalmente se archivan los proyectos desechados por la Cámara.

En **España** disuelto el Congreso de los Diputados o expirado su mandato, quedarán caducados todos los asuntos pendientes de examen y resolución de la Cámara, excepto aquellos de los que constitucionalmente tenga que conocer su Diputación Permanente (art. 207 Reg.). Mientras en **Chile** transcurrido el plazo de dos años sin que la Comisión respectiva se pronuncie, cualquiera que sea el trámite, se archiva. Cuando se trata de mensajes o proyectos del Senado, el archivo procede previo acuerdo con el Presidente de la República o esa corporación, según corresponda (art. 17 Reg.).

Países como **Francia, Italia y Perú** no consignan la caducidad en sus respectivos reglamentos.

Casilla crítica de indicador:

Costa Rica

Bien	Conforme (Dentro de la media)	Conforme imperfecto	Mal
XX			

1. Existencia de Comisiones con Competencia Legislativa Plena

Esta variable se incluyó en este estudio, pues se presume, Costa Rica tiene una ventaja comparativa importante respecto del resto de naciones latinoamericanas en cuanto a poseer un mecanismo que podría hacer más eficiente la producción legislativa, desentramando en buena medida el Plenario. Justamente, en la **Argentina, Chile, Francia, Perú y Uruguay** no existen las Comisiones con Potestad Legislativa Plena como si se han creado en **España**. En este Estado, el Pleno puede delegar la competencia legislativa en Comisiones plenas, para aprobar proyectos y proposiciones de ley que sean constitucionalmente delegables. El procedimiento es el legislativo común (art. 148 Reg.). El Pleno también podrá reservar para sí la deliberación y

votación final en virtud del acuerdo adoptado en sesión plenaria. El Pleno puede avocar la aprobación final a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces. La propuesta de avocación se somete a votación sin debate previo. No se pueden conocer en estas Comisiones proyectos o proposiciones que hubieren sido vetados o enmendados por el Senado (art. 149 Reg.). Situación algo semejante se tiene en **Italia** (arts. 92 al 95 Reg.), cuando se delegan cuestiones que no tengan especial significación de orden general, como la materia constitucional, electoral, ratificación de tratados internacionales, aprobación de presupuestos, y rendición de cuentas (art. 92.2).

Costa Rica emuló o adaptó la experiencia española e italiana de las Comisiones con Competencia Legislativa mediante reforma parcial a la Constitución¹⁷. Se habilitó delegar en comisiones el conocimiento y la aprobación de proyectos de ley (tres Comisiones Plenas). Sin embargo, el órgano legislativo máximo “la Asamblea” se reserva avocar, en cualquier momento, el debate o la votación de los proyectos que tenga a cargo una Comisión de ese tipo.

Bien, siguiendo la experiencia española y no tanto la italiana, hay señalamiento taxativo de las materias que quedan fuera de todo tipo de delegación de Proyectos. En efecto, no procede delegación si se trata de proyectos relativos a la materia electoral, a la creación de impuestos nacionales, o modificación de los existentes, tratados internacionales, presupuestos, enajenación o aplicación a usos públicos de los bienes de la Nación, empréstitos o convenios de crédito público, moneda, crédito, peso y medidas. Asimismo, la composición de esas Comisiones debe ser proporcional al número de diputados de los partidos que la componen (19 miembros cada una de ellas). Las delegaciones deben ser aprobadas por mayoría de 2/3 partes de los miembros de la Asamblea. (vid. art. 124 de la Constitución Política y arts. 3, 51 a 64 y 160 a 176 del Reg.). Quizá, la mayoría reforzada es una especie de “llave de paso” que no permite con facilidad el conocimiento de proyectos de ley en esos paneles, la decisión, por ende, se torna dificultosa, en coyunturas donde la negociación con compromiso y los acuerdos son escasos.

Lamentablemente cuando se aprobó la reforma constitucional se pensó¹⁸ que iban a ser Comisiones muy eficientes que aprobarían más o menos el 50% de lo que produciría el Plenario, expectativa a todas luces ilusoria y, si se quiere, decepcionante, vista la realidad. La Tabla siguiente confirma lo dicho.

¹⁷ Ley No. 7347, del 1º de julio de 1993. Reformó básicamente el artículo 124 de la Carta Fundamental.

¹⁸ Obsérvese el dictamen de Comisión (Muñoz Quesada, Chaverri Soto y Castro Arias), en el Expediente Legislativo No. 11.622, folio 031.

Tabla 9
LEYES APROBADAS SEGÚN ÓRGANO LEGISLATIVO
II LEGISLATURA
1° DE MAYO DE 2007 - 28 DE ABRIL DE 2008

ORGANO LEGISLATIVO	I PERIODO ORDINARIO	I PERIODO EXTRAORD.	II PERIODO ORDINARIO	II PERIODO EXTRAORD.	PORCENTAJE
Plenario	2	13	15	6	75%
Plena Primera	1	-	3	1	11%
Plena Segunda	-	-	2	-	8%
Plena Tercera	-	2	1	1	4%
Referendo	-	-	1	-	2%
TOTAL	3	15	22	8	100%

Fuente: Asamblea Legislativa, Departamento de Servicios Parlamentarios. Informe de Gestión Parlamentaria, Segunda Legislatura 1 de mayo de 2007– 28 de abril de 2008.

Casilla crítica de indicador:

Costa Rica

Bien	Conforme (Dentro de la media)	Conforme imperfecto	Mal
XX			

Nota: Bien en lo que concierne a la existencia del instrumento, mal por razones políticas en lo que atañe a su precario uso.

IV. PROCEDIMIENTOS Y MECANISMOS DE TRANSPARENCIA Y CONTROL DE LA EJECUCIÓN DE LOS ACTOS EN PREVENCIÓN DE LA ARBITRARIEDAD

1. Publicidad del trabajo parlamentario

El principio de publicidad parlamentaria da confianza, tanto a los miembros de la Cámara como a los ciudadanos en general. Este principio garantiza el desenvolvimiento de las actividades parlamentarias, característica moderna como bien lo expresa De Vega¹⁹, al enunciar que la publicidad es un mecanismo frente a la arbitrariedad, corrupción o injusticia de los mismos diputados. Es un mecanismo idóneo para moralizar la vida política o pública en general, sobre todo observar la conducta romper y actuación de los diputados.

Todos los países de la selección como “democracias occidentales” han incorporado en sus diferentes modalidades instrumentos de publicidad de los actos parlamentarios, nuestro país, Costa Rica, no difiere en mucho de lo que se observa en Suramérica y Europa.

La Argentina mediante el Diario de sesiones realiza publicidad del trabajo parlamentario (art. 26), en él se inserta el acta, los actos, las órdenes y los

¹⁹ DE VEGA GARCIA, Pedro, “El Principio de Publicidad Parlamentaria y su Proyección Constitucional”, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, Número 43, Enero-Febrero, 1985.

procedimientos. Asimismo se publica información en sitio de Internet de la Cámara, como los días, horario y temario de las reuniones de comisión; el plan de labor propuesto para la sesión inmediata de la Cámara; la versión taquigráfica de la sesión; entre otros (art. 45.7). Los dictámenes de las Comisiones serán impresos y puestos a disposición de la prensa (art. 113). La versión taquigráfica de las audiencias en Comisión se ponen a disposición del público. Cuando la Cámara convoca a audiencias lo hace público mediante dos diarios de mayor circulación en el país (art. 114.b). Todo proyecto presentado a la Cámara se pone a disposición de los diarios para su publicación (art. 124)

Chile hace lo propio publicando el Boletín de Sesiones con sumarios, textos del debate, participantes, resultados. También se difunde en Internet con emisión de informes semanales (art. 9 y 161 Reg.). La Cámara facilita a los medios de comunicación social información sobre las actividades de los distintos órganos (art. 45.6 Reg.). Como obligación, las votaciones públicas deben ser informadas y publicadas diariamente a través del sitio en Internet (art. 143 del Reg.). De cara a la sociedad, las Comisiones mantienen a disposición de los ciudadanos, a través de Internet, el trabajo legislativo realizado en las sesiones (art. 215 Reg.)

Nuestro medio (**Costa Rica**) no se aleja de los anteriores, las sesiones del Plenario, de las Comisiones Legislativas Plenas, de las Comisiones Permanentes y en general todo tipo de Comisión, excepto cuando la sesión se califique de secreta o privada, serán públicas, con acceso a las barras del público. También hay libre acceso a los documentos de los expedientes (vid. vg. arts. 61, 75 Reg.). Los Proyectos de Ley se publican en el Diario Oficial La Gaceta (art. 116 Reg.). Aparece el orden del día de Comisión 5 días hábiles siguientes a esa publicación (art. 121 Reg.) Los dictámenes de Comisión no se publican el Diario Oficial salvo que la Comisión lo acuerde expresamente. En ese caso se incluyen todos los dictámenes (mayoría, minoría, etc.) (art. 83 Reg.). Hay una barra de prensa con periodistas acreditados que cubren todas las sesiones, además de un circuito cerrado de televisión. Vía una empresa de Televisión por Cable se da señal al público sobre el acontecer de las sesiones, lo mismo que transmisión directa de Radio Nacional que es parte del Sistema Nacional de Radio y Televisión "SINART".

En **España** se elaboran Actas de sesiones plenarias, de la Mesa y de la Junta de Portavoces (art. 34 Reg.), también en Comisiones, con alusión a materia debatida, intervinientes, incidencias y acuerdos adoptados (art. 65 Reg.). Las conclusiones de una Comisión de Investigación aprobadas por el Pleno se publican en el Boletín Oficial de las Cortes Generales (art. 52 párr 5º Reg.). Las sesiones de las Comisiones no son públicas, no obstante pueden asistir representantes (literarios y gráficos) acreditados de medios de comunicación social (art. 64 párr. 1º Reg.), a éstos se les puede facilitar información de las actividades de los distintos órganos (art. 98 Reg.). Las sesiones secretas, incluidas las que hagan las Comisiones de Investigación no son abiertas a los medios, son secretos los datos, los informes y los documentos. Además, son publicaciones oficiales del Congreso: el Boletín Oficial de las Cortes Generales y el Diario de Sesiones del Pleno de la Cámara, de la Diputación Permanente de las Comisiones (art. 95 Reg.). En las sesiones secretas se levanta un Acta taquigráfica.

Los Proyectos de ley remitidos por el Gobierno se publican por orden de la Mesa del Congreso (art. 109 Reg.). También las proposiciones de ley de los diputados se ordena su publicación (art. 126.2 Reg.).

En lo que concierne a **Francia**, los principales actos parlamentarios se publican en el *Journal Officiel* (art. 4.3 Reg.). Se levantan actas literales en Comisión y en Pleno. También se publica un resumen o relación de trabajos y votaciones en comisión que se publica en el *Bolletín des Commissions* (art. 46 Reg.). La Mesa de la Asamblea puede producir y difundir una reseña audiovisual de los trabajos de comisiones (art. 46.5 Regl.). En el Pleno se levanta una relación analítica oficial *Compte rendu analytique officiel* que se distribuye, y un acta literal que se publica en el *Journal Officiel* (art. 59.2 Reg.). También la reseña audiovisual del Pleno de los debates habidos (art. 59.5). Los proyectos de ley (gobierno) y las proposiciones de ley (diputados) son objeto de anuncio en el *Journal Officiel* (art. 81.4).

De otra mano en **Italia** las sesiones son públicas, con seguridad en las tribunas, salvo las que se declaren secretas. Hay Retransmisión televisiva en directo (art. 63.1), y publicación de acta resumida y de acta literal (art. 63.2). Los trabajos de Juntas, de Comisiones y del Comité Legislativo se reseñan y se publican en el *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari* (Boletín de Juntas y Comisiones Parlamentarias) (art. 65.1). La prensa y el público (igual que en Costa Rica) pueden seguir el desarrollo de las sesiones en locales separados por dispositivos audiovisuales de circuito cerrado (art. 65.2)

En el Congreso del **Perú** los periodistas y fotógrafos acreditados y los visitantes debidamente registrados permanecen en los lugares designados en la Sala, evitando perturbar el orden (art. 62 Reg.). Dentro del procedimiento legislativo se deben publicar los dictámenes en el Portal del Congreso, o en la Gaceta del Congreso o en el Diario Oficial El Peruano (art. 73.c Reg.). Las proposiciones de ley se publican en el portal del Congreso (art. 77 Reg.). No se puede debatir ningún proyecto de ley que no tenga dictamen, ni ningún dictamen que no hay sido publicado en el Portal del Congreso, o en la Gaceta del Congreso o en el Diario Oficial El Peruano, por lo menos siete días calendario antes de su debate en el Pleno del Congreso, salvo dispensa de ese trámite por 3/5 de los miembros (art. 78 Reg.)

La Cámara de Representantes de **Uruguay** y los ciudadanos de la Nación Oriental son los que quizá tienen menos ventajas respecto del principio de publicidad parlamentaria. Únicamente figura que, de las sesiones se tomará versión taquigráfica, incluido todo lo que se lea, la que se publicará en el Diario de Sesiones (art. 102 Reg.). Esas versiones taquigráficas, son entregadas a los Representantes que las soliciten, en la parte que corresponda a los mismos, para su corrección, si fuese del caso (art. 103 Reg.). No obstante, según lo prescribe el artículo 26 reglamentario las sesiones son públicas, pudiendo la Cámara, por dos tercios de presentes, declararlas secretas.

Casilla crítica de indicador:

Costa Rica

Bien	Conforme (Dentro de la media)	Conforme imperfecto	Mal
XX			

Nota: No difiere en nada de los países estudiados, el país tiene herramientas similares y por encima de algunos como Uruguay o Argentina.

2. Tratamiento de la constitucionalidad de los Asuntos

El control de constitucionalidad de los asuntos en el trámite de formación de la ley varía sustancialmente entre uno y otro país. No cabe duda que el caso costarricense es el más complejo y alambicado de todos, interviniendo la Sala constitucional de la Corte Suprema de Justicia ora por consultas preceptivas, ora por consultas facultativas que hagan los diputados. Antes de entrar a comparar lo acaecido en nuestro país, es conveniente observar qué sucede en los otros países para tener los puntos de separación o encuentro.

Argentina le consigna la responsabilidad y competencia del control constitucional a un órgano interno, la Comisión de Asuntos de Constitucionalidad que dictamina sobre todo proyecto o asunto que pueda afectar principios constitucionales y sobre aquellos que versen sobre legislación electoral, ciudadanía y naturalización (art. 62 Reg.)

El caso más paradigmático, por descuidado es el de **Chile** puesto que no hay un procedimiento definido en el Reglamento sobre tratamiento de los asuntos respecto de la constitucionalidad de ellos. Lo único que se establece es que un diputado puede pedir la división de una proposición antes del cierre del debate donde se pueda incurrir en una decisión inconstitucional, situación que debe ser calificada por el Presidente de la Cámara, éste es el que determina si un asunto es constitucional o no (art. 146.b Reg.). Esta fórmula es a todas luces inconveniente lejos de emular. Ahora bien, en peor estado se hallan **Perú** y **Uruguay** que no conciben un procedimiento de autocontrol o de control externo de constitucionalidad de las normas en sus reglamentos.

Si bien la Asamblea Legislativa de **Costa Rica** tiene la Comisión Permanente Especial de Consultas de Constitucionalidad (art. 88 Reg.), sin embargo no es ella, como en el caso argentino, la que define bajo criterio de revisión la constitucionalidad, más bien, opera como Comisión de enmienda de lo que señale la Sala Constitucional.

En nuestro medio existe un primer mecanismo obligatorio de consultas de constitucionalidad de los diputados a la jurisdicción constitucional dirigido a proyectos de reforma constitucional, convenios y tratados internacionales y cuando se pretenda reformar la Ley de Jurisdicción Constitucional (vid. art. 10.b Const. Pol., 143 al 146 y 165 Reglamento, y 96 al 101 de la Ley de Jurisdicción Constitucional).

La Sala Constitucional de la CSJ también, como segundo mecanismo, ejerce opinión consultiva previa o preventiva de orden facultativo sobre proyectos legislativos a instancia de por lo menos 10 diputados, después de la votación en primer debate y antes del segundo debate (en caso de Reformas Constitucionales por imperativo pero después de primer debate en primera legislatura).

En ambas vertientes, el trámite se suspende y la Sala IV de la CSJ tiene 30 días para opinar. Si no existen objeciones de constitucionalidad del proyecto por parte de los Magistrados, su trámite sigue su curso normal. En caso contrario, el expediente, con la opinión, se remiten a la Comisión de Consultas de Constitucionalidad, por el plazo que el Presidente fije razonablemente, el cual podrá ser prorrogado. Si la Comisión tiene dudas sobre la opinión vertida, puede solicitar adición o aclaración. El Plenario conoce el Informe de la Comisión, si la Comisión por moción modifica texto –el que se consideraba inconstitucional- el expediente ocupa otra vez el primer lugar en trámite de primer debate –se retrotrae-, caso contrario, iría al primer lugar de segundos debates del orden del día. El proyecto será enviado al archivo si el Presidente de la Asamblea decida que los trámites considerados inconstitucionales por la Sala no pueden ser jurídicamente subsanables. Para la Asamblea, la inconstitucionalidad por trámite que señale la jurisdicción constitucional es, indiscutiblemente, vinculante (se vuelve al lugar anterior en que se dio la o las inconstitucionalidades –vicios de trámite-) y no son vinculantes si trata sobre aspectos de fondo (aunque casi siempre se acatan en la Cámara).

Es incuestionable que en la normativa costarricense el hecho de que el órgano judicial emita opiniones en su carácter de asesor especializado incentiva la integridad de los textos, pero, al mismo tiempo, atrasa la aprobación definitiva, pues, por lo general, utiliza el tiempo máximo dispuesto por las disposiciones (un mes) que se sindicaron al mecanismo. Este tipo de intervención, en casos concretos, ha tenido agrias disputas por puntos de vista divididos, donde se ha denunciado, por algunos diputados, visiones políticas de la magistratura, más que jurídicas, a la hora de pronunciarse. Sin embargo, votos de la Sala Constitucional han sido claves para frenar los apetitos arbitrarios de algunos legisladores, que han cometido vicios de trámite, precisamente por querer acelerar inadecuadamente un expediente.

Vamos de seguido a los casos europeos. En **España** concurre una Comisión Permanente Legislativa Constitucional (art. 46.1 Reg.). Pero además, si durante la tramitación de un tratado o convenio, el Congreso suscitare dudas sobre la constitucionalidad de algunas de sus estipulaciones, el Pleno del Congreso, a iniciativa de dos Grupos Parlamentarios o 1/5 parte de los Diputados, podrá acordar dirigir al Tribunal Constitucional el requerimiento previsto en el artículo 95.2 de la Constitución. El trámite se reanuda si es favorable a la constitucionalidad a criterio del Tribunal, si contiene estipulaciones contrarias sólo podrá tramitarse si se lleva a cabo la revisión constitucional. (art. 157 Reg.). El Gobierno o cualquiera de las Cámaras puede requerir al Tribunal Constitucional para que declare si existe o no esa contradicción.

Tabla 10
Tratamiento de la constitucionalidad de los asuntos en trámite parlamentario
(Órgano protagónico y órgano accesorio)

PAIS	ARG.	CH	C.R.	ESP.	FR	IT	PER	URU
ÓRGANO PRINCIPAL	Comisión de Asuntos de Constitucionalidad dictamina si se afecta la Constitución. Todos los asuntos, con énfasis en lo electoral, ciudadanía y naturalización.	Un diputado insta y el presidente de la Cámara decide si un asunto puede tener o no inconstitucionalidad. Todos los asuntos.	Sala Constitucional de la CSJ (consulta preceptiva y facultativa). Todos los asuntos. Facultativa con apoyo de 10 dips. Todos los asuntos.	Tribunal Constitucional por requerimiento de 2 GP o 1/5 parte de diputados. Solo Tratados o Convenios	Consejo Constitucional. Preceptiva en leyes orgánicas o reglamentos de asambleas parlamentarias y facultativa en los demás asuntos (60 dips.)	Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara opina obligatoriamente. Todos los asuntos.	No hay procedimiento que controle la constitucionalidad de los asuntos en trámite legislativo	No hay procedimiento que controle la constitucionalidad de los asuntos en trámite legislativo
ORGANO ACCESORIO	N/A	N/A	Comisión de Consultas de Constitucionalidad de la Asamblea	N/A	N/A	Tribunal Constitucional enviando pronunciamientos a la Cámara	N/A	N/A

Fuente: Arias Ramírez, 2008.

El Consejo Constitucional **francés** opera e interviene en el procedimiento parlamentario en dos sentidos, el primero respecto de conflicto de competencia : Si en el transcurso del procedimiento legislativo se advierte que una proposición o una enmienda no pertenece al ámbito de la ley o es contraria a una delegación concedida en virtud del artículo 38 de la Constitución, el Gobierno podrá oponerse a su admisión. En caso de desacuerdo entre el Gobierno y el Presidente de la asamblea interesada, el Consejo Constitucional, a petición de una u otra parte, se pronunciará en el plazo de ocho días (art. 41 de la Constitución). Entonces, el sistema se basa en dos grados, el primero es cuando el gobierno declara la inadmisibilidad de un trámite según el artículo 41 de la Constitución antes descrito, en cuyo caso en un primer momento, si es aceptada la tesis del gobierno, la consulta la recibe el Presidente de la Comisión de las Leyes Constitucionales, de la Legislación y de la Administración General de la República. Si la razón de inadmisibilidad no es aceptada en la Asamblea se eleva el asunto al Consejo Constitucional, ello por desacuerdo entre gobierno y Presidente de la Asamblea, suspendiéndose el debate (art. 93 Reg). El segundo sentido se refiere al control de constitucionalidad (es facultativo no preceptivo): Las leyes orgánicas, antes de su promulgación, y los reglamentos de las asambleas parlamentarias, antes de su aplicación, deberán ser sometidos al Consejo Constitucional, el cual se pronunciará sobre su conformidad con la Constitución.

Con el mismo fin, podrán presentarse las leyes al Consejo Constitucional antes de su promulgación por el Presidente de la República, el Primer Ministro, el Presidente de la Asamblea Nacional, el Presidente del Senado o sesenta diputados o sesenta senadores. En los casos previstos en los dos apartados anteriores, el Consejo Constitucional se pronunciará en el plazo de un mes. No obstante, a petición del Gobierno, y si existe urgencia, este plazo podrá reducirse a ocho días. En estos mismos casos, la remisión al Consejo Constitucional suspenderá el plazo de la promulgación (art. 61 de la Constitución). La notificación de una decisión anulatoria del Consejo Constitucional se hace constar en el *Journal Officiel* (art. 4 del Reglamento de la Asamblea Nacional). Cuando ha sido requerido el Consejo Constitucional, a fin de determinar si un compromiso internacional contiene alguna cláusula contraria a la Constitución, no podrá someterse a discusión el proyecto de ley que autorice la ratificación o su aprobación (art. 129.1 Reg.)

Como en procedimiento caso argentino, en **Italia**, la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara es una Comisión de consulta y opinión obligatoria, a disposición de las otras comisiones, emite parecer sobre legitimidad constitucional de proyectos legislativos. Se fija en las competencias normativas y en la legislación general del Estado. Su dictamen se adjunta al texto y lo conoce el Pleno. En caso de que la Comisión dictaminadora se separe del criterio de la Comisión de Asuntos Constitucionales, debe indicar las razones en el dictamen.

El Tribunal Constitucional italiano sólo participa en dos funciones innegablemente marginales: a) enviando a la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara las sentencias que emita para ser distribuidas y conocidas; b) los pronunciamientos que emita la Comisión de Asuntos Constitucionales de los diputados se imprimen y comunican al Tribunal Constitucional (art. 108). Son ambas funciones de naturaleza simplemente informativa.

Casilla crítica de indicador:

Costa Rica

Bien	Conforme (Dentro de la media)	Conforme imperfecto	Mal
XX			

Nota: Hay normativa suficiente que contribuye a que el sistema sea incentivado, con depuración de las normas y los trámites (por opinión del judicial), sin embargo, con abuso de la figura de la consulta facultativa por parte de los diputados, y una que otra consideración polémica por interpretaciones inclinadas a los intereses en juego.

3. Tratamiento del Proyecto de Presupuesto

Se ha incluido esta variable en este estudio por ser el único “fast track” constitucional existente en **Costa Rica**. Desde la norma superior, hasta las subalternas contenidas en el Reglamento Legislativo (parte del bloque de constitucionalidad), se deben acatar obligatoriamente fases, a modo de un cronograma de fechas puntuales donde se inquiera a la Comisión Hacendaria y el Plenario Legislativo, e incluso, hasta deberes para el Poder Ejecutivo. Justamente la preparación del Proyecto de Ley de presupuesto corresponde al Poder Ejecutivo (art. 177 Const.), viene organizado por títulos, programas y partidas, siendo deber presentarlo al Legislativo el 1º de septiembre de cada año. Asimismo a ese Poder le corresponde elaborar los proyectos de presupuestos extraordinarios.

Como se ha señalado, el Proyecto es sometido a la Asamblea por el Poder Ejecutivo a más tardar el 1º de setiembre de cada año y la Ley debe estar definitivamente aprobada antes del 30 de noviembre del mismo año (art. 178 Const.) para ser aplicado al año siguiente, por principio de anualidad del presupuesto. La Asamblea no puede aumentar los gastos presupuestos por el Poder Ejecutivo, sino se señalan nuevos ingresos previo informe de la Contraloría (art. 179 Const.).

En la Asamblea, la Comisión de Hacendarios envía como práctica usual el proyecto a una Subcomisión de cinco miembros (si se quiere con asesores de Contraloría, Hacienda y Banco Central), que rinde un informe a la Comisión a más tardar el 1º del octubre. Las mociones para modificar texto deben ser presentadas a Comisión a más tardar el 15 de octubre. La votación en hacendarios debe producirse a más tardar el 20 de octubre. El o los dictámenes deben ser rendidos como fecha máxima hasta el 25 de octubre.

En el Plenario, en la sesión del día 1º de noviembre o al día siguiente hábil, debe aparecer el Proyecto de Ley de Presupuesto en el orden del día en trámite de primer debate, manteniendo ese lugar y privilegio sobre cualquier otro asunto. Sólo se admitirían mociones de fondo en Plenario, si éste se convierte en Comisión General 2/3 de votos, cuestión que excepcionalmente se produce. Para el 27 de noviembre debe darse obligatoriamente Primer Debate, quedando fijado siempre el Segundo Debate para el 29 de noviembre de cada año. Si fueren feriados o domingos se consideran habilitados (arts. 178 y 179 del Reglamento).

Lo anterior indica que la Ley de Presupuesto nunca va a tener atrasos imprevistos, ni amenazas, salvo que se vote en contra por no obtenerse la mayoría absoluta. Este escenario no se ha presentado todavía, en tal sentido, el peligro viene por lo siguiente, en nuestro medio, se vota de modo global “todo el paquete” del Presupuesto, es una votación de totalidad, a diferencia, como veremos abajo, con los países examinados cuyos Congresos, casi todos, votan el Presupuesto por partes (Títulos o Capítulos), con una votación global final, si fuese del caso. En otras palabras, si alguna parte no obtuviere el beneficio del voto de la mayoría los demás componentes quedarían autorizados para erogar fondos, sin paralizar, los poderes, las instituciones, las dependencias.

La Constitución Política costarricense define con claridad las fechas y los límites que tiene el legislador básicamente en tiempo, no en forma de deliberar, discutir y votar. Para el investigador es absolutamente posible hacer cambios reglamentarios, sin que afecte la Carta Fundamental incorporando la discusión por partes, bajo criterios reglados, eso sí dentro de los plazos establecidos en la Constitución.

Si alguna parte no fuese votada favorablemente, y quedare al descubierto el funcionamiento del algún programa u órgano de la administración, hay salidas como la presentación inmediata de un Proyecto de presupuesto extraordinario, o bien la utilización de remanentes de fondos no utilizados (si los hubiere) con la venia de la Contraloría.

La tendencia a la atomización del parlamento y las alianzas inestables y volátiles que pueda amarrar un gobierno a través de su bancada pueda que no sean suficientes a futuro por lo que se hace imperiosa la discusión de este tema. La normativa comparada da ejemplos de cómo funciona en otros países.

En la Cámara de Diputados de **Chile** la Comisión Especial de Presupuestos se encarga de informar en el plazo de 40 días siguientes a la presentación al Congreso. Esta Comisión se integra por Senadores y Diputados. El Proyecto comprende las entradas y su distribución por Ministerio. Las indicaciones (enmiendas) tendientes a alterar gastos variables deberán ser presentadas antes de clausurarse el debate de discusión general y ser votadas. Se puede pedir clausura del debate por el Jefe de un Comité. La discusión se hace luego por partidas –discusión particular- también se puede pedir clausura (arts. 173 y ss Reg.). En primer trámite dura 45 días máximo, en segundo trámite 50 días máximo y en los demás trámites 58 días, a lo más (art. 179 Reg.). El proyecto de Ley de Presupuestos aprobado por el Congreso podrá ser observado (vetado) por el Presidente de la República si desaprueba una o más de sus disposiciones o cantidades. La parte no observada regirá como Ley de Presupuestos del año fiscal para el cual fue dictada, a partir del 1º de enero del año de vigencia (art. 171 Reg.). La Comisión de Hacienda informa sobre cualquier proyecto de otra Comisión en los artículos que estén vinculados con materia presupuestaria o financiera del Estado. (art. 220.2. Reg.). Ningún proyecto puede seguir su curso sin el informe de la Comisión de Hacienda, ni aún por acuerdo unánime de la Cámara (art. 221 Reg.).

La Asamblea Nacional de **Francia** vota los proyectos de leyes presupuestarias en las siguientes condiciones: Si la Asamblea no se hubiere pronunciado en primera lectura en el plazo de 40 días después de haber recibido un proyecto, el Gobierno lo someterá al Senado, el cual deberá pronunciarse en el plazo de 15 días. Si el Parlamento no se hubiere pronunciado en el plazo de setenta días, podrán las disposiciones del proyecto entrar en vigor por ordenanza. Si la ley de presupuestos que fije los ingresos y los gastos de un ejercicio no ha sido presentada con tiempo suficiente para ser promulgada antes del comienzo de tal ejercicio, el Gobierno pedirá con carácter urgente al Parlamento la autorización para percibir los impuestos y consignará por decreto los créditos necesarios para los servicios votados. Los plazos establecidos quedan en suspenso cuando el Parlamento no esté reunido. Del mismo modo que la Contraloría General de la República de Costa Rica tiene competencia de control, el Tribunal de Cuentas francés asiste al Parlamento y al Gobierno en el control de la ejecución de las leyes presupuestarias (art. 47 Const.).

Ciertamente la Comisión de Presupuestos, Economía General y del Plan examina los contenidos y los créditos comprendidos en el texto. Antes, cada Comisión de la Asamblea examina el correspondiente presupuesto de las materias de su competencia –presupuesto particular-, éstos, luego, presentan una exposición y rinden un informe a la Comisión de Presupuestos. Ahora, la discusión de la ley de presupuesto se rige por la Ordenanza No. 59-2 de 2 de enero de 1959. Las enmiendas se computan a partir de la distribución del informe general. El debate se da en general y por fascículos presupuestarios. Hay posibilidad de rechazo de la ley de presupuesto (art. 118 Regl.). No se admiten normas atípicas al presupuesto –preceptos distintos de los previstos-, si los hay, se sacan y se tramitan en forma separada (art. 119 Regl.). La discusión de créditos se organiza a través de los acuerdos de la Conferencia de Presidentes. Esta conferencia asigna el uso de la palabra a cada grupo y a cada comisión, de modo que su distribución abarque los diversos fascículos ministeriales (art. 120 Regl.).

En la **Argentina** compete a la Comisión de Presupuesto y Hacienda dictaminar el presupuesto general de la administración y de las reparticiones autárquicas y sobre todo proyecto de solicitud de reforma de las leyes tributarias, o de sueldos, suministros del Estado, créditos, y otros relacionados con la materia. Se le impide incluir disposiciones ajenas de otras comisiones de la Cámara. No se podrá crear en el presupuesto general de gastos nuevas instituciones autárquicas si éstas no tienen sancionada su ley orgánica (art. 65). No hay plazo tasado en el Reglamento para dictaminar.

En el Congreso de los Diputados de **España** en el estudio y aprobación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado se aplica el procedimiento ordinario o legislativo común, aunque goza de preferencia en la tramitación con respecto a los demás trabajos de la Cámara. Las enmiendas que supongan aumento de créditos podrán ser admitidas a trámite si, además de cumplir los requisitos, propongan una baja igual a la cuantía en la misma Sección. Enmiendas de minoración de ingresos requieren la conformidad del Gobierno para su tramitación (vid. Art. 133 Regl.). El debate del Presupuesto en Pleno se desarrolla diferenciando el conjunto del articulado de la Ley y

cada una de las Secciones (art. 134 Reg.). Lo mismo aplica para la aprobación de entes públicos que deban ser aprobados por las Cortes (art. 135 Reg.).

El procedimiento del Congreso de **Perú** indica que las proposiciones de ley que contienen los proyectos de Ley de Presupuesto, Ley de Endeudamiento y Ley de Equilibrio Financiero, deben ser presentadas a más tardar el 30 de agosto, contienen obligatoriamente un estudio de impacto de la futura ley en el desarrollo y bienestar del país. A la sazón, la Ley de Presupuesto, 48 horas después de presentada al Congreso es vista en sesión extraordinaria para ser sustentada por el Presidente del Consejo de Ministros y por el Ministro de Economía y Finanzas, luego se hace un debate, concluido éste se manda a publicar y se envía a la Comisión de Presupuesto, donde se debe sustentar el dictamen según prioridad en gasto público en general y por cada sector. El debate en el Pleno se inicia el 15 de noviembre y dese ser aprobada con el voto favorable de la mitad más uno de los Congresistas presentes (art. 81 b.c. Reg.). Adicionalmente se ha de señalar que la Ley de Presupuesto General y sus leyes conexas se aprueban en un solo debate (art. 78 párr. final Reg.).

En el proceso de **Italia** (Cámara de Diputados) la programación económica y financiera presentada por el Gobierno y la Ley de Presupuestos Generales del Estado, son examinadas por la Comisión de Presupuestos. Cuando se trata de la programación se tienen 30 días para ser incluido en el orden del día del Pleno desde la asignación a Comisión. Cuando se trata de la Ley de Presupuestos del Estado se tienen 45 días a partir de la distribución del texto del proyecto de ley. Las previsiones presupuestarias son: *gastos, ingresos, anuales y plurianuales y documentos relativos a la política económica nacional y a la gestión del dinero público que van anexos a la presentación del proyecto de ley*. La Cámara suspende todos los asuntos para abocarse el período de sesiones presupuestarias. Cada Comisión parlamentaria según su especialidad discute la parte del presupuesto que afecta sus materias, las enmiendas las hace cada una de las Comisiones, no obstante, la que hace el amarre es la Comisión de Presupuestos pues da su parecer final (art. 119.3.4.5 y 120).

La redacción y reglas menos claras en esta materia se tienen en la República Oriental del **Uruguay** (Cámara de Representantes). Antes, indicar, que el Poder Ejecutivo proyecta con el asesoramiento de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, el Presupuesto Nacional que rige para su período de Gobierno y lo presenta al Poder Legislativo dentro de los seis primeros meses del ejercicio de su mandato (art. 116 Const.). En la Cámara, entre sus órganos internos, corresponde a la Comisión Permanente de Presupuestos la competencia de la substanciación de los Presupuestos de gastos, sueldos y recursos; modificaciones presupuestales; y presupuestos de sueldos y gastos de Secretaría de la Cámara (art. 115 Reg). Asimismo, según lo preceptúa el artículo 149 de su Reglamento, los proyectos de presupuesto de gastos, sueldos y recursos se reparten tan luego sean recibidos por la Cámara, adelantándolos al informe de la Comisión y relacionando cada partida con la que se halle en vigor (véase también art. 216 de la Constitución).

De igual forma como parte del trámite, el artículo 59 dice que, en los proyectos de presupuestos de sueldos, gastos y recursos, la discusión particular estará restringida a

las modificaciones de las leyes en vigor que se propongan en el proyecto original; a las enmiendas de los Diputados, de la Comisión o de sus miembros que las hubieran presentado al Presidente de la misma hasta cuatro días antes del vencimiento del plazo otorgado a la Cámara, teniéndose por aprobados dichos proyectos en cuanto se limiten a reproducir las disposiciones vigentes que no hayan sido objeto de observación (art. 32 Reg.).

Finalmente, el artículo 217 de la Constitución uruguaya obliga a cada Cámara a pronunciarse sobre los proyectos de presupuestos o leyes de Rendición de Cuentas dentro del término de cuarenta y cinco días de recibidos. De no haber pronunciamiento en ese término el o los proyectos se consideran rechazados. Eso sí, cuando el proyecto aprobado por una de las Cámaras, fuera modificado por la otra Cámara, la Cámara que originariamente lo aprobó deberá pronunciarse sobre las modificaciones dentro de los quince días siguientes, transcurridos los cuales o rechazadas las modificaciones el proyecto pasará a la Asamblea General. La Asamblea General deberá pronunciarse dentro de los quince días siguientes. Si la Asamblea General no se pronunciara dentro de este término los proyectos se tendrán por rechazados.

Casilla crítica de indicador:

Costa Rica

Bien	Conforme (Dentro de la media)	Conforme imperfecto	Mal
XX			

V. OTROS ASUNTOS DE INTERES COMPARATIVO

1. Figuras de Control Político por país

a. Control sobre presupuesto

El control político sobre el presupuesto o su liquidación es ausente por lo menos en el nivel normativo en tres países, **Argentina, Chile y España.**

En el otro grupo está **Francia**, donde las autoridades administrativas deben remitir documentos e informaciones sobre su ejercicio de control presupuestario de departamentos ministeriales o comprobación de cuentas de empresas nacionales y sociedades de economía mixta, al ponente especial de la Comisión de Presupuestos, Economía General y del Plan (art. 146 Reg.). Le corresponde al Tribunal de Cuentas también ejercer control (art. 47 Const.). En **Costa Rica**, el Poder Ejecutivo envía a la Contraloría la liquidación del presupuesto ordinario y de los extraordinarios a más tardar el 1º de marzo del año siguiente. La Contraloría debe remitirlo a la Asamblea, junto con su dictamen, a más tardar el 1º de mayo siguiente. La aprobación o improbación definitiva de las cuentas corresponde, entonces, a la Asamblea Legislativa (art. 181 Const.). Durante el mes de mayo la Comisión Permanente Especial de Ingreso y

gastos públicos ejerce vigilancia y fiscalización permanente de la Hacienda Pública, con el concurso de la Contraloría General de la República (art. 89 Reg.). El Plenario debe aprobar o improbar la liquidación, haciéndose un debate en los 5 días hábiles siguientes después de recibido y leído el Informe en el Plenario (art. 194 del Reg.).

En **Perú**, cuando se trata de la sustentación y debate del Presupuesto, el Presidente dará el uso de la palabra en primer término al Ministro de Economía y Finanzas para que sustente el pliego de ingresos sin límite de tiempo, y a cada uno de los ministros para que sustente el pliego de egresos de su sector por un tiempo no mayor de 30 minutos o de acuerdo al rol prefijado por el Consejo Directivo (art. 55.e Reg.). Una vez ejecutado el presupuesto, se da la proposición de ley que contiene la Cuenta General de la República, la que debe ser presentada a más tardar el 15 de noviembre del año siguiente al de ejecución presupuestaria, acompañado del informe de auditoría de la Contraloría General (art. 76.1.c) Reg.).

Dos casos un tanto laxos e imprecisos en este tema son **Italia**, con la Comisión de presupuesto que emite obligatoriamente pronunciamientos sobre enmiendas que modifiquen gastos o ingresos, y **Uruguay** con sesiones especiales para considerar problemas presupuestales (art.32).

Casilla crítica de indicador:

Costa Rica

Bien	Conforme (Dentro de la media)	Conforme imperfecto	Mal
XX			

b. Interpelación

La institución de la interpelación es común a todas las Cámaras Bajas y Únicas estudiadas, indisputablemente es una típica o clásica herramienta de control de los Poderes Legislativos sobre los Ejecutivos. Empezando por nuestro país, **Costa Rica**, los diputados tienen derecho de llamar a cualquiera de los Ministros de Gobierno para ser interpelado o para que dé informes o explicaciones sobre los asuntos que se discuten o sobre los cuales tengan que rendir cuenta (art. 185 Reg.). Igual sucede con la **Argentina**, Ministros y Secretarios del Poder Ejecutivo son interpelables (arts. 206 a 110). **Chile**, le denomina preguntas a los Ministros de Estado en relación a materias vinculadas con el ejercicio de su cargo. La asistencia es obligatoria. El Pleno o el diputado asignado interroga al ministro, y éste debe responder en forma sucesiva, aclarando cada conducta (art. 303 quáter, quinquies, sexies, septies, octies, nonies del Reg.)

De la misma forma en **España**, los diputados y los Grupos parlamentarios pueden formular interpelaciones al Gobierno y a cada uno de sus miembros. Se hará por escrito a la Mesa y versarán sobre los motivos o propósitos de la conducta del Ejecutivo en cuestiones de política general, bien del gobierno o de algún departamento ministerial (art. 181 Reg.). Las interpelaciones se substancian ante el Pleno, dando lugar de turno

al autor de la interpelación y con contestación del Gobierno, con turnos de réplica (art. 183 Reg.). En su vecino **Francia**, todo diputado puede interpelar al gobierno. No obstante, en este país la interpelación está indisolublemente ligada a la censura. El autor de la interpelación tiene prioridad en el debate en cuanto uso de la palabra (art. 156 Reg.). El otro país mediterráneo, **Italia**, la interpelación es formulada por escrito al Presidente de la Cámara y versa o es acerca de la conducta del gobierno en cuestiones que afecten a determinados aspectos de su política. Se fija plazo para respuesta del gobierno (arts. 126 a 138).

En Suramérica, **Perú**, inquiera de modo obligatorio la concurrencia del Consejo de Ministros, o de cualquiera de los ministros, cuando el Congreso los llama para interpelarlos. Siempre la interpelación se formula por escrito y debe ser presentada por no menos del 15% del número legal de congresistas. Para su admisión se requiere el voto del tercio del número de representantes hábiles; la votación se efectúa indefectiblemente en la siguiente sesión. El Congreso señala día y hora para que los ministros contesten la interpelación. Esta no puede realizarse, ni votarse antes del tercer día de su admisión ni después del décimo (art. 131 Const. Pol. y 83 del Reg.).

Finalmente en **Uruguay**, se hace venir a la Sala a los Ministros de Estado (puede estar acompañado de Directores, Subsecretarios de entes autónomos o de servicios descentralizados (arts. 96 a 101), para ser interpelados.

Casilla crítica de indicador:

Costa Rica

Bien	Conforme (Dentro de la media)	Conforme imperfecto	Mal
	XX		

c. Comisiones de Investigación Parlamentaria

Al igual que la interpelación, las Comisiones de Investigación son instrumentos de uso frecuente en las Cámaras, **Argentina**, dispone de Comisiones investigadoras, que pueden ejercer su competencia incluso en período de receso (art. 106). En **Chile**, son organismos colegiados con facultades fiscalizadoras y que esclarecen irregularidades en el funcionamiento de los servicios de públicos (art. 1 y 297-303 Reg.). **Uruguay**, tiene un pequeño matiz, antes de la instalación de una Comisión Investigadora crean una Comisión preinvestigadora de tres miembros (art. 120 CP y 117 a 122 del Reg.)

Nuestro Parlamento (**Costa Rica**), nombra Comisiones Especiales de Investigación, para que rindan un Informe. Tienen acceso libre a todas las dependencias oficiales para recabar datos que juzguen necesarios, pueden recibir toda clase de pruebas y hacer comparecer ante sí a cualquier persona para interrogarla (art. 121.23 Const., 90, 96 bis Reg.). En los informes, además de la relación de hechos, se rinde una o más recomendaciones.

Curiosamente **Perú**, también da responsabilidad o competencia de investigación a las Comisiones Permanentes, es decir, se les brinda una connotación de control político pues su función principal “es el seguimiento y fiscalización del funcionamiento de los órganos estatales y en particular de los sectores que componen la Administración Pública, además de estudiar y dictaminar proyectos de ley (art. 34 Reg.). Eso no elimina la figura de las Comisiones de Investigación estampadas en el art. 35.b, encargadas del estudio, investigación y el dictamen de los asuntos que el Pleno quiera indagar (art. 97 Const. Pol.). Justamente este artículo determina que, el Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público. Del mismo modo que Costa Rica, es obligatorio comparecer, por requerimiento, bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial. También siguiendo la analogía costarricense, para el cumplimiento de sus fines, dichas comisiones pueden acceder a cualquier información. La diferencia con Costa Rica estriba en que esa búsqueda de información puede implicar el levantamiento del secreto bancario y el de la reserva tributaria; excepto la información que afecte la intimidad personal. Pueden pedir al Poder Judicial apremios, capturas, e impedimento de salida hacia algún investigado. Sus conclusiones no obligan a los órganos jurisdiccionales (art. 88 Reg.).

En el Congreso de los Diputados de **España**, el Pleno las crea a propuesta del Gobierno, de la Mesa o de dos Grupos parlamentarios o 1/5 parte de los miembros de la Cámara. Elaboran un plan de trabajo, nombran ponencias y requieren la presencia de cualquier persona en su seno. Las decisiones las toman en función del voto ponderado. Las conclusiones no son vinculantes para tribunales ni afectan las resoluciones judiciales (art. 52 del Reg.).

La Asamblea Nacional de **Francia**, las erige como consecuencia de una propuesta examinada y discutida donde se determine con precisión los hechos y lo que da lugar a la investigación. También investigación de servicios públicos o de empresas nacionales cuya gestión se indague. Deben rendir Informe en el plazo de un mes (art. 140 Reg.). De las investigaciones puede dar lugar a una instrucción judicial. El Informe se publica en el *Journal Officiel*. Igual que Perú, las Comisiones Permanentes están autorizadas para ejercer fiscalización de la política del gobierno (art. 145.1 Reg.).

En **Italia**, por supuesto, hay propuestas de investigación parlamentaria. Se nombra una Comisión en proporción a los Grupos, y tienen las mismas limitaciones y facultades de autoridad judicial (art. 116.4 y arts. 140 a 142).

Casilla crítica de indicador:

Costa Rica

Bien	Conforme (Dentro de la media)	Conforme imperfecto	Mal
	XX		

d. Tiempo o espacio para control político o exposiciones verbales

Algunas Cámaras dentro de su dinámica de control político dedican espacios, sesiones, o secciones del orden del día para que los diputados realicen denuncias, emitan opiniones, hagan balances y fijen posturas sobre discrepancias o apoyos al Poder Ejecutivo. Esta típica capacidad de los representantes se tiene en **Uruguay**, utilizándose en cada sesión ordinaria ½ hora a razón de no más de 6 oradores 5 minutos cada uno (art. 153 Reg.). Paradójicamente la **Argentina**, no precisa en su Reglamento mención alguna.

Un poco más al norte en Perú, por lo menos una vez al mes en el Pleno se destinan hasta dos horas para preguntas al Presidente del Consejo de Ministros, al Consejo en Pleno o los Ministros por separado (art. 129 Const. Pol. y 51 Reg.). Otra posibilidad es cuando el Presidente de la República dirige mensajes al Congreso, en cualquier época y obligatoriamente en forma personal o por escrito, al instalarse la primera legislatura ordinaria anual. Los mensajes anuales contienen la exposición detallada de la situación de la República y las mejoras y reformas que el Presidente juzgue necesarias y convenientes para su consideración por el Congreso (art. 118.7 Const. Pol.)

Algo más seguido hay en **Chile**, pues existen los llamados “incidentes” en la tercera parte de la sesión ordinaria donde se trata una determinada materia de interés público (art. 114 Reg.). La figura está vinculada a las solicitudes de información o antecedentes y peticiones específicas a organismos de la Administración del Estado. Más allá de la competencia un tanto medrosa de Chile, **Costa Rica** tiene institucionalizada la figura de las intervenciones en hora de control político, justamente una parte de las sesiones de los días miércoles se utiliza para los asuntos de control, fiscalización y demás temas de contenido político (art. 32 y 35.4 Reg.). A juicio del investigador se ha utilizado el artículo 50 del Reglamento (Discusión del Acta) para hacer ½ hora de control político todos los días, como especie de costumbre parlamentaria, ciertamente no existe una norma que respalde las intervenciones en esa parte del orden del día, no obstante, la tolerancia, la práctica y la costumbre se van convirtiendo en fuentes del derecho parlamentario. Frente a los demás países, el Estado centroamericano admite más que otros, este derecho o competencia vital para los parlamentos modernos.

En lo que atañe a los países europeos, en **España**, en las semanas en que exista sesión ordinaria del Pleno, se dedican por regla general dos horas como tiempo mínimo para preguntas e interpelaciones. Se pueden formular y debatir conjuntamente cuando sean conexas o versen sobre un mismo tema (arts. 191 y 192 Reg.). Mientras tanto en **Francia**, al menos una sesión por semana estará reservada prioritariamente a las preguntas de los miembros del Parlamento y a las respuestas del Gobierno (art. 48 Const.). Por último, en **Italia**, 40 minutos en cada sesión como mínimo se utilizan al control político. Se aplica la figura de las preguntas al gobierno, sobre información, comunicaciones, documentos, noticias, medidas. El gobierno puede optar por contestar o aplazar la respuesta, con 5 minutos para réplicas. Si la respuesta es de carácter urgente se contesta en el acto pues siempre hay representantes de gobierno (arts. 128 a 35).

Casilla crítica de indicador:

Costa Rica

Bien	Conforme (Dentro de la media)	Conforme imperfecto	Mal
XX			

e. Visita y exposiciones de los Ministros

Aquí tenemos dos grupos de países los que practican sistema parlamentario puro con presencia de representantes gubernamentales permanentemente en la Cámara y aquellos que tienen establecido el mecanismo de visita y exposiciones de Ministros. En el primer grupo se tiene claramente a **Francia**, en el sentido de que en la Asamblea Nacional no hay visita, no existe como tal, porque el gobierno participa de los debates. Sin embargo, existen los procedimientos de información y fiscalización que son: las comunicaciones del gobierno, las preguntas orales y las preguntas escritas. Normalmente son preguntas que hacen los diputados y respuestas que debe hacer el gobierno. Se dan declaraciones con o sin debate dirigidas a un Ministro o bien el Primer Ministro si es de política general del Gobierno. Las respuesta se publican al mes siguiente. (arts. 132 al 129 Reg.). Lo mismo ocurre con el Congreso de los Diputados de **España**, no se trata exactamente de una visita sino de la formulación de preguntas que hacen los diputados al gobierno. Se presentan por escrito a la Mesa y se califican y admiten. La respuesta puede ser escrita u oral, sobre hechos, situaciones o informaciones en que el gobierno ha tomado o vaya a tomar alguna providencia el algún asunto. La Junta de Portavoces señala el número de preguntas que se incluyen en el orden del día (arts. 185 a 190 Reg.).

En Chile, existen actos de fiscalización del gobierno mediante acuerdos de la Cámara para sugerir observaciones sobre acciones del gobierno, se hacen por escrito al Presidente de la República. También cualquier diputado con el voto favorable de 1/3 de los diputados puede pedir actos de fiscalización al gobierno (arts. 295 y 196 del Reg.). En tanto en **Argentina**, se denomina sesión informativa del Jefe de Gabinete de Ministros, bajo temario de requerimientos, informes. Puede ser acompañado por Ministros y Secretarios de Estado (arts. 198 al 202).

Nuestra normativa reglamentaria (**Costa Rica**), tiene varias figuras conexas con exigencias a los Ministros y otros funcionarios públicos. Primero, la visita del Ministro cuando en atención al llamado, el Presidente informa de la comparecencia y el motivo, concediéndole inmediatamente la palabra para que exponga y dé explicaciones. Concluida la intervención se da la palabra a los diputados para que hagan preguntas concretas y se realice un debate general (arts. 186 y 187 Reg.). Segundo, los requerimientos a funcionarios y particulares en las Comisiones, previa moción aprobada. Estarían obligados a hacer acto de presencia y comparecer para ser interrogados por los diputados por un asunto particular. Si no asiste puede ser traído por la Fuerza Pública, asimismo tiene derecho a hacerse acompañar de un Abogado. Se juramentan y se permite por norma constitucional negarse a declarar, si su declaración lo inculpa del algún delito (art. 112 Reg.).

En Uruguay los Ministros de Estado y Subsecretarías están habilitados para hacer exposiciones verbales durante 20 minutos para referirse a problemas relacionados con la citación respectiva. Igual sucede en **Italia**, es el llamado procedimiento de información del Ministro. El Ministro interviene aclarando cuestiones de la Administración y de políticas relacionadas con su competencia. Incluso, se les puede pedir cuentas sobre la ejecución de leyes y cumplimiento de resoluciones (art. 143).

Perú, posee prerrogativas mucho más amplias que cualquier país de los estudiados. Tiene provisionado lo siguiente: *A. Solicitud de información*, vale decir, cualquier representante del Congreso puede pedir a los Ministros de Estado, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca y Seguros, a los gobiernos locales y a las instituciones que señala la ley, los informes que estime necesarios. El pedido se hace por escrito y de acuerdo con el Reglamento del Congreso. La falta de respuesta da lugar a las responsabilidades de ley (art. 96 Const. Pol y 87 del Reg.); *B. Invitación para informar*. Se procede a recibir a los Ministros o al Consejo de Ministros en Pleno por invitación para que realicen una exposición y se les pregunte, pues se abre un rol de oradores (art. 54.e y 84 del Reg.). Lo mismo sucede con altos funcionarios del Estado acusados constitucionalmente (art. 54.f Reg.).

C. Preguntas. Cada Congresista puede formular una pregunta al Gobierno una vez al mes, la que será respondida en el Pleno por el Consejo de Ministros (art. 85 Reg.).

Casilla crítica de indicador:

Costa Rica

Bien	Conforme (Dentro de la media)	Conforme imperfecto	Mal
	XX		

f. Moción de confianza en el gobierno

Pese a que el sistema En Argentina, Chile y Uruguay es bicameral, no hay mención en sus reglamentos de Cámara Baja la moción de confianza, pues no hay Primer Ministro, el Presidente de la República es electo directa y popularmente, esta gran diferencia restringe la figura. Lo mismo aplica para **Costa Rica**, donde tampoco hay moción de confianza en el Gobierno, sin embargo de modo descafeinado existe la figura del Mensaje anual de Presidente a la Asamblea los 1º de mayo de cada caño (art. 139.4 Const. y 11 Reg.). De ese mensaje surge un debate reglado en el primer y segundo día hábil posterior a la comparecencia del Presidente de la República. El debate se dedica exclusivamente al análisis del mensaje constitucional del Presidente (art. 193 Reg.), sin estar él presente, lo que hace insulso el discurso. Evidentemente no hay confrontación de ideas *in situ* entre Ejecutivo en su máximo representante y el legislativo –sus miembros–.

Situaciones claras vemos en **Francia, Italia, Perú y España**. En este último país la cuestión de confianza se puede presentar contra la investidura del presidente y su

gobierno, sobre el programa de gobierno o sobre una declaración de política general de Estado. La confianza se obtiene con voto de mayoría absoluta (arts. 99 de la Const. y 170 al 174 Reg.). La votación de la moción de censura y la cuestión de confianza serán públicas por llamamiento nominal (art. 85.2 Reg.). Para el caso **francés** se aplica o bien va por la vía de la censura (arts. 153 a 155 del Reg.). **Italia** no se aleja de lo dicho, la moción debe ser motivada y votada nominalmente, firmada por 1/10 parte de los miembros de la Cámara (art. 115.1). El gobierno también puede pedir la cuestión de confianza sobre aprobación o rechazo de enmiendas.

Perú tiene una situación interesante, dentro de los treinta días de haber asumido sus funciones, el Presidente del Consejo (el Presidente de la República no es afectado por esta medida) concurre al Congreso, en compañía de los demás ministros, para exponer y debatir la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su gestión. Plantea al efecto cuestión de confianza (art. 130 Const. Pol. y 82 del Reg.). El Presidente del Consejo de Ministros puede plantear ante el Congreso una cuestión de confianza a nombre del Consejo. Si la confianza le es rehusada, o si es censurado, o si renuncia o es removido por el Presidente de la República, se produce la crisis total del gabinete (art. 133 Const. Pol. y 82 del Reg.)

Casilla crítica de indicador:

Costa Rica

Bien	Conforme (Dentro de la media)	Conforme imperfecto	Mal
			XX

Nota: No hay existencia normativa de la moción de confianza por tratarse de un sistema presidencialista de Cámara Única, sin Primer Ministro o instrumento similar.

g. Censura y dimisión de un Ministro

Argentina y Uruguay adolecen de la decimonónica figura de la censura y dimisión de un Ministro en su Cámara Baja. El mismo síntoma se encuentra en la Cámara de **Chile**, pues no existe moción de censura y dimisión, ni de Ministros ni del Presidente de la República. Lo que concurre es el procedimiento de acusación constitucional. Declarar si ha o no lugar las acusaciones que, no menos de diez ni más de veinte de sus miembros formulen en contra de las siguientes personas: a) El Presidente de la República, por actos de su administración que hayan comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación, o infringido abiertamente la Constitución o las leyes; b) los Ministros de Estado, por haber comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación, por infringir la Constitución o las leyes o haber dejado éstas sin ejecución, y por los delitos de traición, concusión, malversación de fondos públicos y soborno. Para declarar que ha lugar la acusación en contra del Presidente de la República se necesitará el voto de la mayoría de los diputados en ejercicio. En los demás casos se requerirá el de la mayoría de los diputados presentes y el acusado quedará suspendido en sus funciones desde el momento en que la Cámara declare que ha lugar la acusación. La suspensión cesará si el Senado desestimare la acusación o si no se pronunciare dentro de los treinta días siguientes.

Un caso imperfecto es el de **Costa Rica**, los votos de censura deben pedirse por escrito por uno o varios diputados. El Directorio está obligado a fijar fecha para discutir la petición, la discusión no debe efectuarse antes de 5 días ni después de 10, contados a partir del día en que se presente la iniciativa o proposición. La moción debe concretar con cierta firmeza y razón los motivos en que se funde. En Costa Rica la censura de un Ministro es inarmónica por virtud de que no es vinculante para el Poder Ejecutivo, dicho de otro modo, no hay dimisión automática con efectos de expulsión, sino con consecuencia meramente moral (art. 121.24 Const. y 188 Reg.). Cuestión distinta la de **España**, donde el Congreso puede exigir la responsabilidad política del gobierno mediante la adopción de una moción de censura que debe ser propuesta por al menos 1/10 parte de los diputados con escrito, motivado y dirigido a la Mesa. En la misma moción hay que incluir obligatoriamente un candidato a la Presidencia del Gobierno que haya aceptado la candidatura. Si se le da trámite y reúne los requisitos, debe ser aprobada por mayoría absoluta de los miembros del Congreso de Diputados. Se comunica al Rey y toma el poder el candidato incluido en la moción (arts. 175 al 179 del Reg.). El mismo criterio se usa en **Italia**, es una moción motivada y votada nominalmente, firmada por 1/10 parte de los miembros de la Cámara (art. 115.3).

El siguiente cuadro revela que la Argentina tiene muy pocas figuras de control político en su sistema, al menos en lo concerniente a la Honorable Cámara de los Diputados, solamente tres de siete posibles. En el caso costarricense no se anda tal mal con seis de siete posibles aunque con figura imperfecta en el caso de la censura y ausencia definitiva de mociones de confianza por no haber dado el paso a un régimen parlamentario.

Tabla 11
Figuras de control político

PAIS	ARG	CH	C.R.	ESP	FR	IT	PER	URU
Control sobre presupuesto	No	No	Si	No	Si	Si	Si	Si
Interpelación	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Comisiones de Investigación Parl.	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Espacio para control político (exposic. Verbales)	No	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Visita y exposiciones de los Ministros	Si	No	Si	No Partic. Perm.	No Part. Perm.	Si	Si	Si
Moción de confianza sobre el Gobierno	No	No	No	Si	Si	Si	Si	No
Censura y dimisión de un ministro	No	No/Si existe acusación const.	Si No vinculante	Si	Si	Si	Si	No
Total Si:	3/7	3/7	6/7	5/7	6/7	7/7	7/7	5/7

Fuente: Arias Ramírez, 2008

Ahora bien, la Asamblea de **Francia**, tiene un procedimiento más acabado. El Primer Ministro, previa discusión del Consejo de Ministros, planteará ante la Asamblea

Nacional la responsabilidad del Gobierno sobre su programa y eventualmente sobre una declaración de política general. La Asamblea Nacional juzgará la responsabilidad del Gobierno mediante la votación de una moción de censura, la cual sólo se admitirá a trámite si va firmada al menos por una décima parte de los miembros de la Asamblea Nacional. La votación tendrá lugar cuarenta y ocho horas después de su presentación. Sólo se considerarán los votos favorables a la moción de censura, la cual debe ser aprobada por la mayoría de los miembros que componen la Asamblea Nacional (art. 49 Const.). La votación de una moción de censura se mantiene abierta durante 45 minutos (art. 66.7), ello, para que se vayan sumando los votos de aquellos ausentes en un primer momento. Cuando se apruebe una moción de censura, o cuando se desapruebe el programa o una declaración de política general del gobierno, el Primer Ministro deberá presentar la dimisión de su Gobierno al Presidente de la República (art. 51 Const.).

El sistema semi presidencialista de **Perú** funciona como sigue: El Congreso hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros, o de los ministros por separado, mediante el voto de censura o el rechazo de la cuestión de confianza. Esta última sólo se plantea por iniciativa ministerial. Toda moción de censura contra el Consejo de Ministros, o contra cualquiera de los ministros, debe ser presentada por no menos del veinticinco por ciento del número legal de congresistas. Se debate y vota entre el cuarto y el décimo día natural después de su presentación. Su aprobación requiere del voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso. El Consejo de Ministros, o el ministro censurado, debe renunciar. El Presidente de la República acepta la dimisión dentro de las setenta y dos horas siguientes. La desaprobación de una iniciativa ministerial no obliga al ministro a dimitir, salvo que haya hecho cuestión de confianza de la aprobación (art. 132 Const. Pol y 86 del Reg.del Congr.).

Casilla crítica de indicador:

Costa Rica

Bien	Conforme (Dentro de la media)	Conforme imperfecto	Mal
		XX	

2. Cuestiones interesantes no existentes en Costa Rica

Se aprovechó la lectura y procesamiento de información de los diversos órganos parlamentarios para localizar institutos, mecanismos, órganos, actos o procesos que no están incorporados en la reglamentación costarricense. Obviamente cada contexto doméstico adapta sus instituciones y normativa, de acuerdo a las necesidades político-sociales, sin embargo, siempre es bueno mantener algunos referentes. Se han subrayado algunos que tienen relación directa con la participación del ciudadano. En consecuencia a modo de catálogo se tienen los siguientes contenidos por país:

Argentina

- ✧ Las Comisiones pueden realizar audiencias públicas, abrir foros y video chat de debates virtuales con la finalidad de conocer la opinión de la ciudadanía, de personas jurídicas públicas y privadas y de organizaciones de la comunidad.

Chile

- ✧ Su normativa permite visitas inspectivas de las Comisiones Permanentes, que es una especie de control político in situ y directo sobre la administración. Se trasladan fuera del Parlamento a acopiar antecedentes redactándose todo lo obrado (arts. 203 y 230 Reg.).
- ✧ Las Jornadas temáticas anuales de las Comisiones son acercamientos con la ciudadanía. Se desarrollan uno o varios temas de interés y se interactúa. El sistema se canaliza a través de la Comisión de Régimen Interno, Administración y Reglamento (arts. 211 párr. 6 y 218 bis).
- ✧ Comisiones unidas: Dos o más Comisiones podrán encargarse del examen de un determinado asunto, cuando la Cámara así lo acuerde. Para adoptar acuerdos, en la sesión, tienen que participar al menos 3 diputados por cada Comisión que se une (art. 228 Reg.).
- ✧ Entre las figuras de control político se encuentra una muy particular que es la Comisión Especial de Control del Sistema de Inteligencia del Estado, que tiene competencia para conocer informes y antecedentes sobre las actividades que realicen los organismos y servicios que integran el sistema de inteligencia. El Director de la Agencia debe dar a conocer informes anuales de inteligencia y contrainteligencia llevados a cabo (arts. 303 bis y 303 ter Reg.).

España

- ✧ Existe una Comisión de Peticiones que examina cada petición individual o colectiva que reciba el Congreso de los Diputados, éstas se pueden enviar por conducto del Presidente al Defensor del Pueblo, a una Comisión del Congreso, al Senado, al Gobierno, a los Tribunales, al Ministerio Fiscal, a la Comunidad Autónoma, Diputación, Cabildo o Ayuntamiento que corresponda (art. 49 Reg.).
- ✧ En el trámite de los Tratados Internacionales el Congreso, ajustado al procedimiento común puede considerar enmiendas a la totalidad del texto cuando: propusieren los diputados reservas o declaraciones y éstas no estuvieran previstas por el tratado o convenio. También cuando los diputados propusieran supresión, adición o modificación a las reservas o declaraciones que el Gobierno pretende formular. Finalmente, cuando formularen declaraciones o reservas previstas por el Tratado o Convenio.

- ✧ Se contempla la figura del referéndum consultivo sobre alguna cuestión política de especial trascendencia. Lo autoriza el Congreso a propuesta del Decreto que eleve el Presidente del Gobierno al Rey para la convocatoria (art. 161 Reg.).
- ✧ El gobierno remite programas y planes requiriendo pronunciamiento del Congreso, la Mesa lo envía a la Comisión competente. Cuando se estudia se designa un ponente, luego se discute (art. 198 Reg.).
- ✧ El Congreso examina el Informe del Tribunal de Cuentas y el Informe Anual o un Informe Extraordinario del Defensor del Pueblo, quien lo expone un resumen oralmente ante el Pleno. Los diputados pueden solicitar investigación de actos, resoluciones y conductas concretas producidas por las Administraciones que afecten un ciudadano o grupo de ciudadanos (arts. 199 y 200 Reg.). La primera parte se da también en Costa Rica, mientras la segunda es omitida en nuestro país.
- ✧ Se llama a cuentas al Director General o bien al Consejo de Administración del Ente Público de Radiotelevisión Española, se le hacen preguntas orales en Comisión y las correspondientes respuestas, de acuerdo a la materia propia de su competencia (Disp. Final quinta Reg.).

Francia

- ✧ El voto es personal, sin embargo existe autorización excepcional a los parlamentarios para delegar su voto (Art. 27 Const., art. 42.2 y 62.2 del Reg. y Ordenanza No. 58-1066, de 7 de nov. De 1958). Solo para períodos máximos de 8 días y con justificadas razones. Ningún parlamento de la muestra permite esta posibilidad.
- ✧ Los ministros tienen acceso a las comisiones y son oídos cuantas veces quieran. Asimismo participa y es muy activo un representante del Consejo Económico y Social, quien en todo texto puede rendir dictamen y exponerlo a la Asamblea Nacional (arts. 45 y 97 Reg.).
- ✧ Los proyectos o proposiciones de ley cuya aplicación tuviere incidencia sobre los recursos naturales llevarán obligatoriamente un balance ecológico con información sobre medio ambiente, naturaleza y consumo de energía.
- ✧ Un proyecto o proposición de ley se puede partir de modo que lo vean dos o más comisiones en su especialidad, informar sobre esa parte y luego se une para dictaminar. (dictámenes sobre partes y dictamen sobre totalidad) (art. 87 Regl.)
- ✧ Existen las llamadas peticiones de ciudadanos dirigidas al Presidente de la Asamblea, se debe indicar el domicilio del peticionario. Las peticiones se inscriben en una lista general, cada petición se envía a la Comisión competente para su examen. La Comisión designa un ponente. Se opta por archivar o bien remitirlas a un Ministro, también se pueden someter al Pleno. Posteriormente se

comunica al peticionario la respuesta del Ministro. Si el Ministro no contesta en el plazo de tres meses se podrá someter al Pleno el asunto (arts. 147 a 151 del Reg.).

Italia

- ✦ Existe un Comité de Legislación que es consultado por todas las Comisiones, compuesto por 10 diputados (calidad de textos, homogeneidad, eficacia, simplificación y reordenación de la legislación vigente, etc.).
- ✦ En fase dictaminadora la Comisión de Constitucionalidad: 1. Contrasta la eficacia y validez de los preceptos normativos; 2. La necesidad de la intervención legislativa con referencia a la posibilidad de alcanzar los fines mediante fuentes distintas de la ley; 3. La conformidad de la normativa propuesta con la Constitución; 4. La compatibilidad de competencias con las regiones y las autonomías locales; 5. La congruencia de los medios elegidos, la suficiencia de los plazos, así como las cargas resultantes para la Administración Pública, los ciudadanos y las empresas; y 6. Claridad en las definiciones y conceptos y adecuada ordenación (art. 79.4).
- ✦ Si enmiendas o artículos implican aumento de gastos o disminución de ingresos, serán conocidos inmediatamente por la Comisión de Presupuestos para ser examinados y valorar la repercusión financiera (art. 86.2). De comportar gastos nuevos o superiores, las enmiendas y los artículos deberán esperar plazo. La Comisión de presupuesto debe pronunciarse (art. 85.5 bis).
- ✦ Hay tres comisiones centrales a las cuales se les pide criterio obligatorio: la de presupuesto en relación con gastos o disminución de ingresos; la de Asuntos Constitucionales, sobre legitimidad constitucional y cuestiones de autonomía de regiones; y la de Trabajo, sobre asuntos relativos a empleo público
- ✦ En el reglamento aparece estrecha relación con el Consejo Nacional de Economía y Trabajo (CNEL) (art. 146) y con el Instituto de Estadística (ISTAT) (art. 145).

Perú

- ✦ Aparece como función del Congresista (prescrita en el art. 18 del Reg.) la atención a los ciudadanos y las organizaciones sociales, además de los trabajos ordinarios en sesiones del Pleno, Comisiones, Grupo Parlamentario, algún cargo en Mesa Directiva y en el Consejo Directivo. Por otro lado, en lo que respecta a deberes, el congresista está obligado a “mantener comunicación con los ciudadanos y las organizaciones sociales, con el objeto de conocer sus preocupaciones, necesidades y procesarlas de acuerdo a las normas vigentes. Asimismo, deben atender las denuncias debidamente sustentadas y documentadas de la población, fiscalizar a las autoridades respectivas y contribuir a mediar entre los ciudadanos y sus organizaciones y los entes del

Poder Ejecutivo, informando regularmente sobre su actuación parlamentaria. Esta norma no promueve la realización de actos destinados a conseguir privilegios para ninguna persona o grupo”.

- ✧ Los congresistas deben participar en el funcionamiento de las sedes descentralizadas del Congreso y en audiencias públicas con el apoyo de los organismos estatales de cada circunscripción, conforme aparecen demarcadas en el sistema del distrito electoral múltiple (Art. 23.f Reg.).
- ✧ Existe una Comisión de Inteligencia parlamentaria que realiza sesiones secretas y trata información clasificada (art. 22.a. Regl.).
- ✧ Está institucionalizado el clientelismo político del diputado, en el sentido de que un derecho funcional del congresista es “Presentar pedidos por escrito para atender las necesidades de los pueblos que representen” (art. 22.e Reg.).
- ✧ La Constitución (art. 94) define estructuras orgánicas y funcionales de servicio parlamentario. El art. 38 del Reg., establece que el servicio parlamentario (apoyo, asesoría, asistencia), debe desarrollarse y ejecutarse imparcial y políticamente neutral. Se refiere a las actividades, servicios y productos confiables, homogéneos, oportunos y eficaces. El Servicio parlamentario tiene autonomía funcional y de gestión, dentro de los límites de su Estatuto y otras disposiciones internas.
- ✧ Hay un régimen de organización especial referido al Centro de Estudios Constitucionales y Parlamentarios del Congreso, que se rige por un Estatuto aprobado por el Consejo Directivo a propuesta del Presidente (art. 26 Reg.). España también tiene un Centro de estas características sólo que adscrito al Senado.
- ✧ Existe una Comisión Ordinaria (permanente) sobre: “Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado” (art. 35.6 Reg.). Asimismo, una Comisión Ordinaria sobre: “Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas” (art. 35.15 Reg.). Otra relativa a: “Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Energía” (art. 35.16 Reg.).
- ✧ El Congreso de Perú (su reglamento art. 75), como requisito sine qua non exige análisis costo-beneficio de la futura norma legal, incluido cuando corresponda, un comentario sobre su incidencia ambiental.
- ✧ Los ciudadanos (0.3% de la población electoral), el Poder Ejecutivo y los Congresistas, tienen proposición de ley: el Poder Judicial, el Ministerio Público, el Defensor del Pueblo, el Jurado Nacional de Elecciones, el Consejo de la Magistratura, el Tribunal Constitucional, la Contraloría General, el Banco Central de Reserva, la Superintendencia de Banca y Seguros, las Regiones, las Municipalidades y los Colegios Profesionales, tienen proposición de ley siempre

que los asuntos versen en cada una de las competencias de esos entes (art. 76.1.3.4 del Reg.).

- ✪ Existe en el art. 90 del Reglamento un procedimiento de control sobre la legislación delegada (Decretos Legislativos que expide el Presidente de la República).
- ✪ Perú tiene la misma figura que EEUU sobre Tratados ejecutivos, los celebra, ratifica o adhiere el Presidente, en cuyo caso existe control del Congreso. Hay restricción de las materias o temas (art. 56 Const. Política).

Uruguay

- ✪ Declarar libre la discusión general con mayoría de 2/3 del total de los miembros.

VI. HALLAZGOS Y VALORACIÓN

Después de comparar líneas arriba entre países cada una de las variables e indicadores, se puede concluir que el proceso de formación de la ley en Costa Rica está medianamente bien provisionado, las reglas sobre las que se basa nuestro Estado de Derecho en su aplicación parlamentaria (crear legislación o realizar control político) no están mal frente a los países estudiados, antes lo contrario, anda bien en general respecto de las democracias de Europa y América Latina que estuvieron bajo el lente comparativo. Eso no significa que se pueden perfeccionar más. Por supuesto, todas y cada una de las variables e indicadores podrían mejorarse, pero ese no es el caso, hay que empezar por “meter el bisturí” en aquellas variables e indicadores (7 de un total de 39) que merecen una reforma casi inmediata. Sobre esos descansa la prioridad de lo que podría ser un acuerdo entre partidos políticos representados en la Cámara costarricense.

El investigador ve innecesaria una reforma integral al Reglamento de la Asamblea Legislativa, sería perder energías y tiempo con resultado poco halagüeño, como ha resultado en experiencias anteriores. Intentos en vano, porque no se ha tenido la información científica suficiente para saber qué está mal y qué está bien.

Un gran paso se dio cuando se aprobó el Proyecto de Acuerdo en 1999 cuando se ajustaran muchas partes adjetivas e se incluyeron nuevos instrumentos como el art. 41 bis “fast track”, que se vino a complementar con la reforma del año 2005 con el llamado “procedimiento especial” del 208 bis. Aún así, es necesario ajustar cuestiones respecto uso de la palabra (discusión general o por el fondo, discusión particular y razonamiento del voto), el derecho de mociones de fondo y su reiteración, incluir una figura similar a la moción de clausura del debate; realizar la reforma constitucional y reglamentaria sobre quórum, y dar un paso más categórico con la moción de censura y pensar en algún híbrido como Perú donde se permita la moción de confianza, no contra el Presidente de la República pero si contra alguna figura similar a la cabeza del gabinete como sería un Presidente de Consejo de Gobierno o especie de figura de Primer

Ministro. Otro posible ajuste es dar mayor fortaleza a las reuniones del Directorio con los Jefes de Fracción y la integración del orden del día y de la Agenda legislativa, así como calibrar mejor la admisibilidad de las enmiendas.

Evidentemente, esta investigación se puede ampliar añadiendo otras variables e indicadores; sin embargo, las que están aquí expuestas son las que toman el pulso de las disputas y de las posibles obstaculizaciones. Ahora bien, el llamado “filibusterismo” término del argot interno, está indisolublemente adosado a los indicadores “en rojo” de la Tabla infra. Resueltos esos cambios, el parlamento, con el cuidado de no avasallar el derecho de las minorías parlamentarias, podría avanzar con mayor eficacia.

Con la observación de los contenidos de la Tabla de abajo, se disipa el mito que nuestro reglamento es “un desastre”, instrumento malévolos que no permite la gobernabilidad en el país, esto último, no es cierto, la lectura comparativa anterior rompe esa quimera.

Lo que sí es cierto, es señalar que varios mecanismos de los dispuestos en el Reglamento Legislativo, sobre todo aquellos que agilizan su accionar, como la alteración del orden del día, la dispensa de trámites, la moción delegatoria, la vía rápida, el procedimiento especial, etc., etc., dependen directamente de arduos procesos de negociación, pues requieren de las dos terceras partes de los votos de la totalidad de los miembros (mínimo de 38 votos de diputado), “minado” auto impuesto por los partidos tradicionales que han gobernado Costa Rica en las últimas décadas (PLN y PUSC). La inclusión de esas mayorías se dio más o menos en el año 1993 antes de la llegada al gobierno de José María Figueres Olsen, vale decir, en la última legislatura de la Administración Calderón Fournier. Era una especie de control, censura, veto o negociación obligatoria que provocaban los perdedores de la contienda electoral, en el sentido que, quien perdía la elección tenía la capacidad práctica de “cogobernar” por ser un actor de primera línea en el proceso de decisión, incidiendo también en la conducción o dirección política del gobierno.

Cuando llega el multipartidismo a partir del proceso electoral del año 2002 este paraíso negociador se acaba y a cambio se obtiene un Reglamento cuyas “llaves de paso” de mayorías calificadas requeridas no se ajusta a la realidad del sistema de partidos. El parlamento comienza a tener bajas substanciales en la producción legislativa, pasando de aprobaciones de 110 Proyectos en una legislatura en los años noventa a la cifra actual de 48 Proyectos de Ley aprobados (legislatura 2007-2008).

Entonces, si de causantes se trata, éstos no son los mecanismos que están previstos en las normas reglamentarias, pues hay muchos, abundantes y suficientes; ademporo, se pueden identificar claramente dos: a). los fórceps de las mayorías calificadas para que se mueva algo de importancia en la Asamblea, y b) la causa humana, la representación y los procesos de negociación que se emprenden, la mayoría de las veces malogrados, parciales, mezquinos y de cálculo político, realizados a la carrera y con el “agua hasta el cuello” producto de la presión y de la necesidad de la demanda (opinión pública, ciudadanía). Proceso que se evidencia con los constantes recesos

legislativos en las sesiones del Plenario que se ha ido verificando en la presente y dos últimas Asambleas en Costa Rica.

¿Será posible rebajar mayorías calificadas a mayorías absolutas? Este tema es realmente de encono entre posiciones de opositores y de quienes gobiernan, parece que el tema es tabú, un intento en esa dirección desajustaría cualquier tipo de proceso de diálogo, con el agravante que, cualquier reforma reglamentaria, total o parcial, requiere en un solo acto de votación 2/3 partes de la totalidad de los miembros de la Asamblea, siendo susceptible, el texto, a un número indeterminado de mociones de enmienda por parte de cualesquiera de los 57 representantes. Por ello, una reforma reglamentaria solo sería posible mediante un proceso, bien de alianza entre algunas agrupaciones políticas que sumen o superen 38 votos, aunque lo idóneo sería un proceso de entendimiento donde converjan todas las fuerzas políticas de cualquier signo y ubicación político-ideológica. Ahora el gran tema de fondo que siempre se plantea con visos de inmovilidad es: ¿Quién será el posible ganador de las próximas elecciones? ¿Se beneficiará de una reforma de esa envergadura un partido que no es de mi gusto? La respuesta a esa pregunta es el obstáculo real para que se reforme adecuadamente y de una sola vez el Reglamento parlamentario costarricense, es decir, miedo de aprovechamiento futuro.

La siguiente tabla-resumen muestra los resultados obtenidos después de realizada la labor de comparación:

Tabla 12
Asamblea Legislativa (Costa Rica)
Cuadro resumen de hallazgos del estudio comparativo

Variable o indicador	Calificación			
	Bien	Conforme (Dentro de la media)	Conforme imperfecto	Mal
Variables e indicadores directamente ligados con la buena o mala marcha de la Asamblea Legislativa				
Espacio negociador orgánico y adecuado para agilizar agenda		XX		
Períodos Extraordinarios de Sesiones y Sesiones Especiales	XX			
Uso de la palabra en cuestiones de orden	XX			
Uso de la palabra en discusión general o por el fondo				XX
Discusión particular por artículo, por capítulo ó por título (uso de la palabra)				XX
Uso de la palabra de miembro informante o dictaminador		XX		
Uso de la palabra para razonamiento de voto				XX
Uso de la palabra en interrupciones	XX			
Revisión o Reconsideración de un asunto previamente votado			XX	
Reiteración de mociones de fondo desechadas				

Variable o indicador	Calificación			
	Bien	Conforme (Dentro de la media)	Conforme imperfecto	Mal
en Comisión				XX
Declaratoria de sesión permanente			XX	
Pedir cierre del debate				XX
Privilegiar asuntos en el orden del día	XX			
Calificación de gravedad o urgencia	XX			
Alteración del orden del día	XX			
Dispensa de trámites y trámite ágil en Comisión	XX			
No admisión de aplazamiento ²⁰	XX			
Declarar preferente una cuestión	XX			
Comisiones especiales dictaminadoras a instancia del gobierno			XX	
Inadmisibilidad de enmiendas por obstrucción		XX		
Variables e indicadores indirectamente asociados con la buena o mala marcha de la Asamblea Legislativa				
Quórum en el Pleno para iniciar sesión				XX
Quórum en el Pleno al momento de las votaciones			XX	
Quórum en las Comisiones Permanentes para iniciar sesión			XX	
Quórum en las Comisiones Permanentes para votaciones			XX	
Proporcionalidad en la integración de las Comisiones Permanentes	XX			
Plazo para expedir dictamen o informe (Com. Perm.)	XX			
Tratamiento de las enmiendas (Com. Perm.)			XX	
Tratamiento de la caducidad y archivo de asuntos (Asamblea)	XX			
Existencia de Comisiones con Competencia Legislativa Plena ²¹	XX			
Mecanismos de transparencia y control de la ejecución de los actos en prevención de la arbitrariedad				

²⁰ La posposición en Costa Rica es un buen instrumento solo que opera como práctica parlamentaria (fuente de derecho también), sin embargo no ha sido incorporada en una norma.

²¹ Comisiones Plenas, bien en lo que concierne a la existencia del instrumento, mal por razones políticas en lo que atañe a su precario uso.

Variable o indicador	Calificación			
	Bien	Conforme (Dentro de la media)	Conforme imperfecto	Mal
Publicidad del trabajo parlamentario	XX			
Tratamiento de la constitucionalidad de los Asuntos ²²	XX			
Tratamiento del Proyecto de Presupuesto	XX			
Otras figuras de interés comparativo (Figuras de Control Político)				
Control sobre presupuesto	XX			
Interpelación		XX		
Comisiones de Investigación Parlamentaria		XX		
Tiempo o espacio para control político o exposiciones verbales	XX			
Visita y exposiciones de los Ministros		XX		
Moción de confianza en el gobierno ²³				XX
Censura y dimisión de un Ministro			XX	
Total: 39	18	6	8	7

Fuente: Arias Ramírez, 2008.

²² En el tratamiento de la constitucionalidad de los asuntos hay normativa suficiente que contribuye a que el sistema sea incentivado, con depuración de las normas y los trámites (por opinión del judicial), sin embargo, con abuso de la figura de la consulta facultativa por parte de los diputados, y una que otra consideración polémica por interpretaciones inclinadas a los intereses en juego.

²³ No hay existencia normativa de la moción de confianza por tratarse de un sistema presidencialista de Cámara Única, sin Primer Ministro o instrumento similar.

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DOCUMENTALES UTILIZADAS

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

Acuerdos:

Acuerdo No. 5020 del 8 de noviembre de 1999.

Acuerdo No. 6115, del 23 de junio de 2003 indicó con claridad dicha proporcionalidad.

Acuerdo N° 6231 del 8 de marzo de 2005

Expedientes:

Expediente Legislativo No. 11.622, Dictamen de Comisión sobre Comisiones Plenas (Muñoz Quesada, Chaverri Soto y Castro Arias), folio 031.

Leyes:

Ley No. 7347, del 1º de julio de 1993. Reformó básicamente el artículo 124 de la Carta Fundamental.

Resoluciones:

Resolución de la Vicepresidencia, adoptada en Sesión 41 del 30 de julio de 1992, ratificada por el Plenario.

CONSTITUCIONES POLÍTICAS: Francia, Italia, España, Argentina, Chile, Costa Rica, Perú y Uruguay.

DE VEGA GARCIA, Pedro, “El Principio de Publicidad Parlamentaria y su Proyección Constitucional”, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, Número 43, Enero-Febrero, 1985.

DURAN SALVATIERRA, Ana. “Quórum en los Parlamentos de Argentina, Chile, Estados Unidos de América, Inglaterra y México”, INFOPAQ, CEDIL, Departamento de Servicios Bibliotecarios, Documentación e Información, el 7 de marzo, 2005.

REGLAMENTOS:

- Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación (Argentina)
- Reglamento de la Cámara de Diputados (Chile)
- Reglamento de la Asamblea Legislativa (Costa Rica)
- Reglamento del Congreso de los Diputados (España)
- Reglamento de la Asamblea Nacional (Francia)
- Reglamento de la Cámara de Diputados (Italia)
- Reglamento del Congreso (Perú)
- Reglamento de la Cámara de Representantes (Uruguay)

SALA CONSTITUCIONAL CSJ:

Voto No. 0786-94

Voto No. 1919-96

Voto No. 3220-00

Voto No. 9257-00

Voto No. 2901-07

Voto No. 9699.07