



Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2022

Investigación de base

La reforma al Reglamento de la Asamblea Legislativa y su efecto en el proceso legislativo (2019- en adelante)

Investigadora:
Eugenia Aguirre Raftacco

San José | 2022



342.057
P264r

Aguirre Raftacco, Eugenia

La reforma al Reglamento de la Asamblea Legislativa y su efecto en el proceso legislativo (2019- en adelante) / Eugenia Aguirre Raftacco. -- Datos electrónicos (1 archivo : 368 kb). -- San José, C.R. : CONARE - PEN, 2022.

ISBN 978-9930-618-16-5

Formato PDF, 20 páginas.
Investigación de Base para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2022 (no. 28)

1. LEGISLACIÓN. 2. ASAMBLEA LEGISLATIVA. 3. GESTIÓN LEGISLATIVA.
5. COSTA RICA. I. Título.



Índice

Descargo de responsabilidad	2
Introducción.....	2
La reforma al artículo 80.....	3
La reforma al artículo 148 bis.....	8
La reforma al artículo 96 bis	11
La reforma al artículo 39 bis	13
Las reformas posteriores al acuerdo legislativo 6745-18-19.....	14
Conclusiones.....	16
Bibliografía	17

Descargo de responsabilidad

La presente investigación se realiza en el marco del proceso de investigación para el *Informe Estado de la Nación 2022*. El contenido de la ponencia es responsabilidad exclusiva de su autor, y las cifras pueden no coincidir con las consignadas en el *Informe Estado de la Nación 2022* en el capítulo respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

Introducción

La presente ponencia se enmarca en la hipótesis planteada en el Informe del Estado de la Nación No. 26 (2020) sobre la relación de la reforma integral al Reglamento Legislativo en la alta productividad legislativa, así como sus efectos conexos, que tras más de dos años de su entrada en rigor se ponen en evidencia.

La reforma objeto de esta ponencia, fue aprobada en marzo de 2019, y corresponde al acuerdo legislativo No. 6745-18-19. Una vez oficializada, se analizó su proceso de trámite y la construcción de acuerdos políticos para su avance en la corriente legislativa y aprobación final, así como los cambios que aprobados (Aguirre, 2020).

La pregunta central que busca responder esta ponencia es: ¿Cuáles han sido los principales efectos de la implementación de la reforma integral al Reglamento de la Asamblea Legislativa (RAL) vía acuerdo No. 6745-18-19 en el periodo constitucional 2018-2022?

Para la elaboración de esta ponencia se realizaron entrevistas semiestructuradas a autoridades legislativas del periodo constitucional en cuestión, así como a funcionariado involucrado en su implementación. A partir de dichas entrevistas se definieron los artículos de la reforma de alto impacto en términos de la gestión legislativa.

En consecuencia, la ponencia analiza cuatro del total de 35 modificaciones realizadas al RAL, vía acuerdo No. 6745-18-19. Estas fueron seleccionadas, en atención a la reiteración en las entrevistas realizadas, y también, por la capacidad de recopilar casos o datos que las respalden o refuten.

En esta línea es de importancia mencionar que la investigación sobre el total de los efectos de la reforma requiere recopilar información que a la fecha no se registra en la Asamblea Legislativa, ni en ningún otro ente que realice seguimiento y que implicarían una alta inversión de recursos de todo tipo. Por ejemplo, contabilizar la utilización de los tiempos de uso de la palabra.

A lo largo de esta ponencia se entiende el Reglamento de la Asamblea Legislativa como el instrumento que organiza el trabajo legislativo y que está sujeto a cambios permanentes en atención a la voluntad política mayoritaria. Ello, porque se requiere un amplio consenso, de dos tercios de votos de la totalidad de los miembros de la Asamblea para modificarlo, de acuerdo con el artículo 121 inciso 22) y el artículo 231 del mismo Reglamento. Asimismo, al finalizar, se recopilan las modificaciones reglamentarias posteriores al acuerdo legislativo No. 6745 para continuar los estudios en la materia.

La reforma al artículo 80

La reforma al artículo 80, vía acuerdo legislativo No. 6745-18-19, definió el establecimiento de un plazo de sesenta días hábiles, con la posibilidad de una única prórroga a las Comisiones, para efectos de dictaminar sobre los expedientes legislativos y detalló los momentos en que se suspende o irrumpe ese plazo. Dicho plazo, según transitorio original de la reforma, se aplicaría a los proyectos de ley que a la fecha de aprobación (4 de marzo de 2019) no hubiesen ingresado al orden del día de alguna comisión.

Lo anterior, tiene una incidencia fundamental en la fase preparatoria del proyecto de ley, previo a su ingreso al Plenario Legislativo. Es menester recordar que, en el marco de la comisión dictaminadora, ya sea Permanente Ordinaria, Permanente Especial, o Especial, es que se develan los primeros acuerdos políticos para adecuar el proyecto de ley a la voluntad política del pleno. Ello implica, el corregir aspectos de forma y fondo de la iniciativa, atender el criterio institucional o experto, así como definir el devenir del proyecto en el Plenario, al dictaminarlo de manera negativa o afirmativa, por mayoría o minoría del órgano legislativo.

Posterior a la reforma, se adicionó un transitorio nuevo al artículo 80 según expediente No. 21.959 presentado por la totalidad de las jefaturas de fracción de la legislatura 2020 – 2021 que dice literalmente:

“TRANSITORIO NUEVO. - Para que se prorrogue el plazo establecido en el artículo 80 del Reglamento de la Asamblea Legislativa por 60 días hábiles a todos los proyectos de ley presentados antes del primero de mayo del 2020 y que a la fecha de entrada en vigencia de este acuerdo no hayan sido votados en forma definitiva en su trámite en comisión.”
(RAL, 2022)

Lo anterior, se aprobó vía acuerdo legislativo No. 6795-20-21 el 11 de mayo de 2020, en el marco de las adecuaciones que la Asamblea Legislativa realizó a su trabajo y sus procedimientos en razón de la pandemia por COVID-19. (OPNA, 2020).

Por los transitorios incluidos a la reforma del artículo 80, durante el periodo 2018 – 2022 se tramitaron tanto proyectos de ley a los que no se les aplicaron los plazos del artículo 80, como proyectos nuevos a los que sí se les aplicó.

Para efectos de analizar la reforma al artículo 80 se analizaron las 404 leyes aprobadas en la primera y última legislatura del periodo constitucional y se contabilizó el plazo transcurrido entre su ingreso a Comisión y su dictamen para traslado a Plenario. En el entendido, de que la primera legislatura no se ve afectada por la reforma al artículo 80 y la última sí.

Para efectos del análisis de las leyes aprobadas en la cuarta legislatura, se eliminaron de la muestra los proyectos que ingresaron a Comisión antes de la entrada en vigencia de la reforma (4 de marzo de 2019). Igualmente, se eliminaron los valores menores o iguales a 1 día de trámite en ambas legislaturas y el valor máximo de cada legislatura. Los resultados del análisis pueden valorarse en la tabla a continuación.

Cuadro 1

Promedios de duración de aprobación en Comisión de leyes aprobadas en la primera y cuarta legislatura del periodo constitucional 2018-2022, en días y semanas.

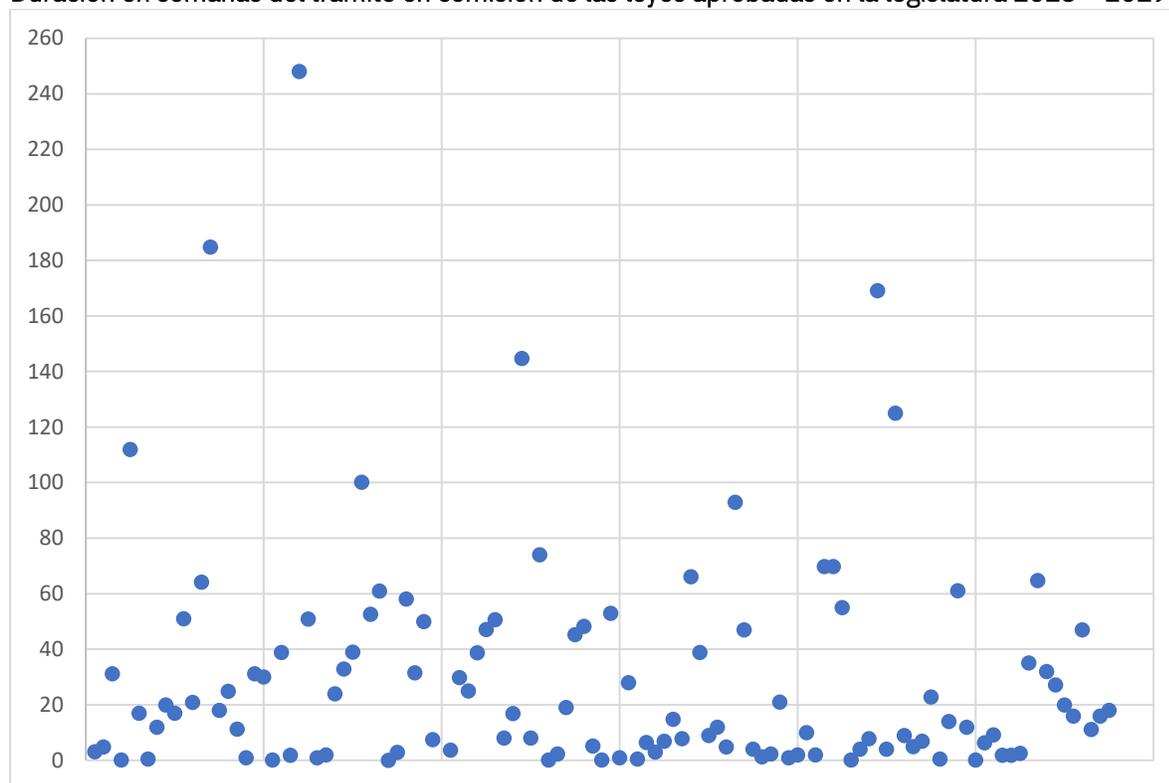
Legislatura	Duración promedio días	Duración promedio semanas
Primera 2018-2019	209	30
Cuarta 2021-2022	217	31

Fuente: Elaboración propia.

Los valores que se promediaron para cada legislatura se pueden apreciar a continuación, en los gráficos 1 y 2, donde cada punto equivale a una ley y su duración en el trámite de comisión.

Gráfico 1

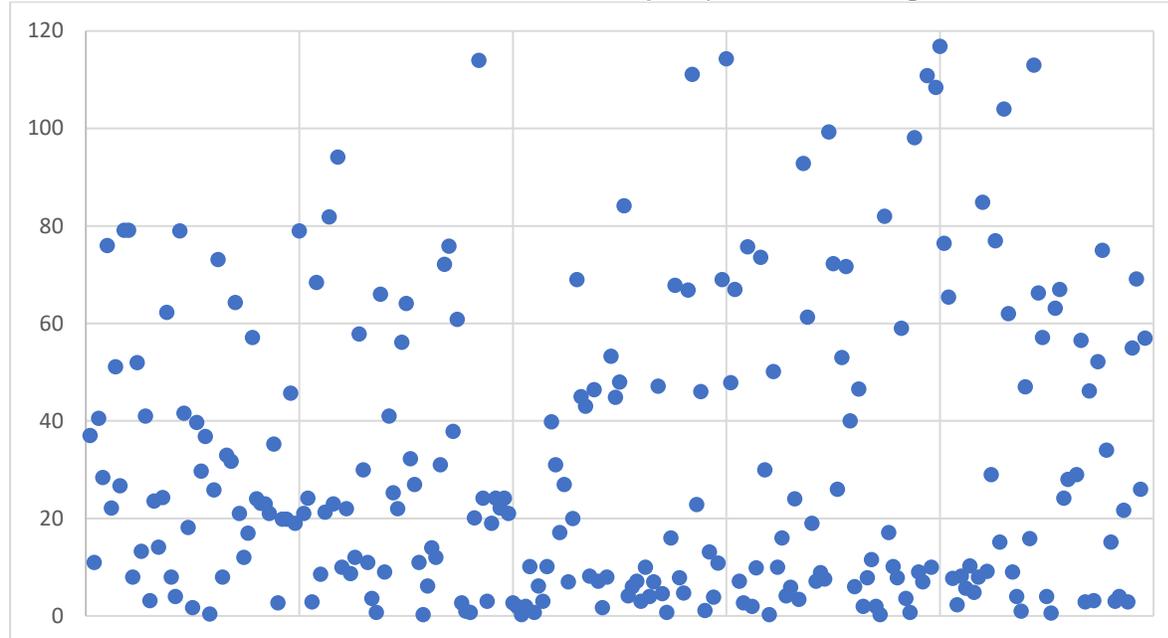
Duración en semanas del trámite en comisión de las leyes aprobadas en la legislatura 2018 – 2019.



Fuente: Elaboración propia con datos de la base de datos de legislación aprobada del PEN.

Gráfico 2

Duración en semanas del trámite en comisión de las leyes aprobadas en la legislatura 2021 – 2022.



Fuente: Elaboración propia con datos de la base de datos de legislación aprobada del PEN.

Diversas hipótesis se pueden esgrimir alrededor de los resultados expuestos, que en este análisis presuponen que el tiempo efectivo de los proyectos en su trámite de Comisión no disminuyó sustantivamente, inclusive aumentó posterior a la reforma del artículo 80 del Reglamento de la Asamblea Legislativa.

La primera, relacionada con la cifra oculta respecto a los proyectos dictaminados por mayoría de manera afirmativa o negativa, que no llegan a ser ley y que, por tanto, no están registrados en este análisis, pero que tienen potencial de alterar los promedios expuestos.

En otra línea, corresponde analizar procesos exógenos a lo largo del periodo constitucional que limitaron las sesiones de las comisiones legislativas, como la priorización de sesiones extraordinarias del Plenario, que extendieran los plazos para dictaminar los proyectos de ley. Por ejemplo, la suspensión de comisiones por el contexto del COVID-19 que ampliaron los plazos de los proyectos analizados en la cuarta legislatura.

Finalmente, corresponde considerar el efecto que pudo tener la inserción del nuevo transitorio en mayo de 2020 en las leyes analizadas, cuyo impacto no es posible controlar a través de la información disponible para la elaboración de esta ponencia.

Este primer abordaje sobre el artículo 80, sin embargo, sugiere que es posible analizar los efectos de la reforma del mismo con información adicional, y hacerlo, en un nuevo periodo constitucional donde no afecten los transitorios al artículo.

Una vez realizado el análisis de la información disponible respecto al artículo 80, es importante dimensionar los proyectos de ley dispuestos en corriente legislativa para cambiarlo, en los cuales se dirimen una serie de retos de implementación que complementan la explicación cuantitativa. Existe un proyecto en corriente legislativa que modifica el artículo 80 (22.952) y otro que agrega un artículo 80 bis (23.136).

El primero, expediente de ley 22.952, fue presentado a corriente legislativa en marzo de 2022 por la presidencia del Directorio Legislativo y todas las jefaturas de fracción. El proyecto de acuerdo reconoce en su justificación que la intención del legislador de modificar el artículo 80 fue el de crear una serie de plazos que agilizaran y ordenaran el trabajo de las comisiones dictaminadoras y definan el tiempo con el que cuentan los diputados y diputadas para estudiar la iniciativa de ley y dictaminarla.

Tras dicha argumentación, se esgrime que:

“Desde su existencia, esa norma ha dado origen a una serie de dudas e interpretaciones en relación con la etapa preparatoria de un expediente legislativo en el nivel de órgano de Comisión e incluso ha sido extrapolada y empleada en otros asuntos y procedimientos, que no corresponden a una Comisión Permanente Ordina. [sic]” (Asamblea Legislativa, 2022)

En atención a lo anterior, se citan las propuestas de mejora en la redacción del artículo de manera que se modifique para:

- Que sea la Comisión dictaminadora la que defina la ampliación del plazo para dictaminar, y no la Presidencia de la Asamblea Legislativa, a través de una moción de orden.
- Que se incorpore una nueva prórroga extraordinaria justificada, por extensión, complejidad o interés en el proyecto de ley, que apruebe la Comisión por mayoría calificada.
- Que se aclaren los términos técnicos del texto, para elucidar que la norma es exclusiva de los dictámenes de proyectos de ley.
- Que se cuente con plazos razonables para los dictámenes que se requieren de una etapa previa de formación de la ley.

Asimismo, el proyecto de acuerdo 23.136 presentado por un diputado del periodo constitucional 2022 – 2026 problematiza alrededor de lo siguiente:

“En esta disyuntiva procesal la nueva Asamblea Legislativa está recibiendo varios proyectos de ley en su trámite de comisión, que al encontrarse ya vencidos, obstaculizan el rango de acción de los nuevos legisladores y legisladoras quienes ven limitado su derecho de enmienda, reduciéndolo únicamente a votar afirmativa o negativamente la iniciativa, sin la posibilidad de presentar mociones de fondo para modificar el articulado, mociones de consulta a instituciones u organizaciones o incluso, sin la posibilidad de llamar en audiencia a las nuevas autoridades que integran el Poder Ejecutivo de turno para que rindan sus criterios técnicos que servirán de base para tomar una decisión más acertada.” (Asamblea Legislativa, 2022)

Para los efectos el legislador propone un nuevo artículo 80 bis que incorpore una prórroga extraordinaria para los proyectos a los que se les haya vencido el plazo según el artículo 80 y en el periodo constitucional anterior, que pueda ser aprobada en Comisión durante la primera legislatura de cada periodo constitucional, por parte de los Diputados y Diputadas que integran la comisión dictaminadora. Dicha prórroga se podría aprobar por una única vez y otorgaría al proyecto de ley 60 días hábiles adicionales para su trámite.

La argumentación en cuestión de ambos proyectos de acuerdo, sugiere que la reforma sobre el artículo 80 lograda mediante acuerdo 6745-18-19 al ser implementada se separó parcialmente del espíritu del legislador. En el tanto, el cambio es propuesto por los mismos legisladores y legisladoras que aprobaron la primera versión de modificación.

Los argumentos fueron compartidos por el personal técnico consultado, y coincidieron en el reto administrativo y político que implica la redacción actual de la reforma para preparar proyectos de ley a Plenario que estén listos para su discusión y aprobación en primer debate. Una de las personas entrevistadas mencionó:

“En positivo es [una reforma] importante, evitás que los proyectos deambulen por años de años. La parte menos positiva, fue que en la práctica se disminuyó mucho la calidad y la discusión de los proyectos en la Comisión” (Persona 1, 2022)

Inclusive, se problematizó también alrededor del poco tiempo con el que cuenta el Departamento de Servicios Técnicos para elaborar informes con el alto flujo de proyectos que llegan a discusión de las comisiones y que deben ser dictaminados con celeridad.

Igualmente, en las entrevistas se mencionaron como efectos colaterales de la redacción del artículo 80, el dictamen de iniciativas con problemas técnicos de fondo o desacuerdos entre las partes, pero con el acuerdo político de modificar el texto dictaminado, vía moción de fondo según artículo 137 del RAL, posterior moción de reiteración (138 bis) o retrotracción a primer debate (148 bis). De una entrevista se extrajo que:

“Se está dictaminando por dictaminar... eso es preocupante porque los órganos de las comisiones son órganos preparatorios para el Plenario Legislativo, no son órganos decisorios, lo que hacen las comisiones es recomendar al Plenario la aprobación de un proyecto. ¿Qué está pasando? Se dictamina por cumplir con el artículo 80 que se reformó, para cumplir con el requisito, entonces cuando llegan al Plenario se llena el proyecto de mociones 137, se lo dejan al Plenario Legislativo para corregir. Se supone que las mociones de fondo [vía artículo 137] son para modificar ciertas cosas no todo. (Persona 5, 2022)”

Para complementar esta argumentación, sería de relevancia analizar el número de leyes aprobadas que requirieron la aprobación de un texto sustitutivo o múltiples modificaciones vía moción del artículo 137 del RAL.

Las propuestas de reforma al artículo 80, que exponen los legisladores y legisladoras proponentes suponen explicaciones complementarias al resultado analizado desde el punto de vista cuantitativo, donde no se visualizó un efecto de cambio a favor de la disminución de los plazos. Corresponderá, continuar el análisis sobre cómo las y los legisladores del periodo constitucional 2022 – 2023 resuelven las disyuntivas que se plantean sobre la aplicación del artículo 80 del Reglamento Legislativo.

La reforma al artículo 148 bis

La reforma que introdujo la figura de retrotracción a primer debate, es calificada por las personas entrevistadas en este trabajo como un acierto sustantivo de la reforma al RAL.

La figura permite retrotraer vía moción el asunto que se encuentre en discusión de segundo debate para efectos de modificar el fondo del texto o subsanar algún vicio de procedimiento, con la garantía de que, requerirá:

- 1) un acuerdo de Jefes y Jefas de Fracción que presentan la moción,
- 2) la votación de dos terceras partes de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa, y que,
- 3) tendrá trámite prioritario una vez resueltos los asuntos de fondo o procedimiento correspondientes.

Al respecto de esta figura una de las personas entrevistadas mencionó:

“La otra herramienta para no descartar proyectos si no para llevar a la fase final, el mejor mecanismo: retrotracción a primer debate. Si se identificaban errores graves o que requerían ese procedimiento para viabilizarlo políticamente, fue super importante. Uno lo puede devolver para incorporar observaciones de quienes se oponen (Persona 3, 2022)”

Para efectos de esta ponencia se revisaron la cantidad de leyes aprobadas, que durante su proceso de trámite fueron objeto de aplicación del mecanismo de retrotracción, por legislatura.

Cuadro 2

Cantidad de leyes, según aplicación de mecanismo de retrotracción a primer debate y legislatura. 2019 - 2022

	2019-2020		2020-2021		2021-2022		Totales	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Nominal	%
Se aplicó retrotracción	14	8,8	6	4,7	13	4,5	33	6,7
No se aplicó retrotracción	145	91,2	121	95,3	276	95,5	537	94,2
Total de leyes aprobadas		159		127		289	575	100

Fuente: Elaboración propia.

El cuadro 2 demuestra que es en la primera legislatura tras la incorporación del mecanismo al RAL, en que se utilizó más. Sin embargo, se retrata un uso en menos del 10% de las leyes aprobadas en la primera legislatura, y menor al 5% en las dos legislaturas siguientes.

Corresponde hacer seguimiento a la figura, así como investigar en profundidad la coyuntura y las justificaciones que rodean la aplicación de la retrotracción al primer debate en cada uno de los expedientes en cuestión. Ello, para efectos de alcanzar conclusiones adicionales que sustenten la relevancia de la norma.

Igualmente, corresponde contabilizar la cantidad de usos de dicha figura en proyectos de ley que se mantienen en corriente legislativa porque no lograron ser aprobados en segundo debate pese a la voluntad mayoritaria de aplicarles el artículo 148 bis, para los efectos de verificar si su utilización repite prácticas dilatorias u obstruccionistas para evitar que un proyecto de ley concluya su trámite.

Se dispone en la tabla a continuación el detalle de las leyes aprobadas a las que se les aplicó el mecanismo en cuestión para ulteriores investigaciones.

Cuadro 3

Leyes a las que se les aplicó el mecanismo de retrotracción a primer debate, vía artículo 148 bis del Reglamento de la Asamblea Legislativa. 2019-2022

Ley	Proyecto	nombre	Legislatura de aprobación
9694	20404	Ley del Sistema de Estadística Nacional	2019-2020
9702	21070	Reforma del artículo 20 bis de la Ley de impuestos municipales del cantón de San Carlos, No. 7773 y derogación de la Ley No. 7996	2019-2020
9717	21038	Autorización a la municipalidad de La Unión para que done un terreno de su propiedad a la asociación estrellas de oro de concepción.	2019-2020
9720	20960	Modificación integral a la Ley Reguladora de la Actividad de las Sociedades Públicas de Economía Mixta, Ley No. 8828.	2019-2020
9743	20648	Adición de un artículo 100 ter a la Ley de Contratación Administrativa, Ley No. 7494 de 2 de mayo de 1995 y sus reformas, para inhabilitar al contratista que incumpla en la construcción reconstrucción, conservación, mantenimiento y rehabilitación de proyectos de infraestructura vial pública	2019-2020
9753	20997	Reforma del artículo 41 de la Ley No. 5524, Ley Orgánica del Organismo de Investigación Judicial, de 7 mayo 1974, para incorporar el acceso a la información del archivo criminal a los cuerpos policiales del Ministerio de Seguridad Pública	2019-2020
9758	21169	Reforma del artículo 88 del Código de Trabajo, Ley No. 2 del 27 de agosto de 1943 y sus reformas, regulación de la jornada nocturna de las mujeres trabajadoras	2019-2020

La reforma al Reglamento de la Asamblea Legislativa y su efecto en el proceso legislativo (2019- en adelante)

Ley	Proyecto	nombre	Legislatura de aprobación
9783	21083	Autorización a la municipalidad de La Unión para que done un terreno de su propiedad a la Asociación de la Casa Albergue para Adulto Mayor (ASOCAAM)	2019-2020
9784	20906	Reforma del artículo 111 del Código Procesal Contencioso Administrativo, Ley No. 8508 del 28 de abril de 2006 y sus reformas	2019-2020
9797	21031	Reforma integral a la Ley General del VIH	2019-2020
9800	21110	Ley de creación del museo de energías limpias	2019-2020
9805	20763	Autorización a la municipalidad del cantón de Paraíso para que condone las deudas adquiridas por los vecinos del caserío vista al lago del distrito de Cachi por la prestación del servicio de red de cloacas	2019-2020
9821	21504	Ley que autoriza el otorgamiento de un segundo bono familiar de vivienda para personas con discapacidad	2019-2020
9824	21062	Reforma del artículo 12 de la Ley General de Salud número 5395 del 30 de octubre de 1973 y sus reformas, para proteger a la mujer embarazada, antes, durante y después del parto	2019-2020
9857	19438	Ley que penaliza el abandono de las personas adultas mayores	2020-2021
9866	21933	Ley de autorización de prórroga en los nombramientos de juntas directivas y otros órganos en las organizaciones civiles los cuales vencen en el año 2020, para que este plazo sea extendido al año 2021 de manera automática, ante la declaratoria de emergencia nacional.	2020-2021
9884	21489	Reforma del inciso 4) del artículo 518, del artículo 537 y del inciso 6) del artículo 587 del Código de Trabajo, Ley No. 2 de 27 de agosto de 1943 y sus reformas.	2020-2021
9916	20715	Modificación de varios artículos de la Ley de donación y trasplante de órganos y tejidos humanos, No. 9222, de 13 de marzo de 2014 y derogatoria de la Ley 6948 de 9 de febrero de 1984 y sus reformas	2020-2021
9976	21318	Ley de movilidad peatonal	2020-2021
9978	21785	Ley para declarar el quijongo guanacasteco como patrimonio cultural intangible costarricense	2020-2021
9998	21524	Ley de fomento e incentivos a los emprendimientos y las microempresas	2021-2022
10040	22050	Declaración de benemeritazgo a la liga feminista como Benemérita de la Patria	2021-2022
10050	20989	Declaratoria del mes de agosto como el mes histórico de la afrodescendencia en Costa Rica reforma del artículo 1 de la Ley 9526, Ley para declarar agosto como el mes histórico de la afrodescendencia en Costa Rica, de 22 de marzo de 2018; reforma del primer párrafo del artículo 148 de la Ley 2, Código	2021-2022

Ley	Proyecto	nombre	Legislatura de aprobación
		de Trabajo, de 27 de agosto de 1943; y reforma del transitorio al artículo 148 de la Ley 2, Código de Trabajo, de 27 de agosto de 1943	
10051	22160	Ley para potenciar el financiamiento e inversión para el desarrollo sostenible mediante el uso de valores de oferta pública temáticos	2021-2022
10086	22009	Ley para la promoción y regulación de recursos energéticos distribuidos a partir de fuentes renovables	2021-2022
10144	21801	Adición de un nuevo inciso 8 al artículo 3, y reforma del artículo 27, de la Ley de impuesto al valor agregado, No. 6826 del 8 de noviembre de 1982 y sus reformas	2021-2022
10151	20597	Autorización a la municipalidad de Turrialba para que segregue y done un terreno de su propiedad a la asociación turrialbeña de radioaficionados	2021-2022
10183	21810	Reforma al artículo 14 del Código Municipal y sus reformas, Ley No. 7794 de 30 de abril de 1998 (ley que limita la reelección indefinida de las autoridades locales)	2021-2022
10234	22607	Ley de fortalecimiento de la competitividad territorial para promover la atracción de inversiones fuera de la Gran Área Metropolitana (GAM)	2021-2022
10254	22282	Ley especial de modalidades de comercio móvil	2021-2022
10255	22930	Reinscripción de sociedades disueltas	2021-2022
10256	21202	Ley para proteger el desarrollo, promoción y fomento de la actividad agropecuaria orgánica	2021-2022
10257	21090	Reforma y adición a la Ley Orgánica del Poder Judicial para garantizar el financiamiento de las secciones especializadas en las materias de familia y laboral de la defensa pública del poder judicial.	2021-2022

Fuente: Elaboración propia.

Al cierre de esta ponencia, no existía en corriente legislativa ningún expediente legislativo que pretenda modificar el artículo 148 bis del Reglamento Legislativo, redacción aprobada vía acuerdo legislativo No. 6745-18-19. Sin embargo, las legisladoras y legisladores del periodo constitucional 2022 – 2026, al 15 de agosto de 2022 ya utilizaron en cuatro expedientes de ley la figura de retrotracción, dos de los cuales ya son ley.

La reforma al artículo 96 bis

La reforma al artículo 96 bis planteó que una vez recibidos los informes en la secretaría del directorio dado que concluyó el proceso de investigación en comisión investigadora, la presidencia del Directorio Legislativo tiene un plazo determinado para asignar el asunto en el orden del día del Plenario para su discusión. Previo a la reforma, quedaba sujeto a la voluntad política el conocimiento de los informes de comisiones de investigación.

Dicha reforma, buscaba dotar a la Asamblea Legislativa de mayores potestades para el control político y darle un espacio prioritario y obligatorio en el Plenario Legislativo a los informes que producen las comisiones investigadoras. El análisis de aplicación de dicha reforma, arroja resultados acordes a la intencionalidad de las y los legisladores.

Según entrevistas realizadas, el procedimiento de dicho artículo también se ha aplicado a las investigaciones que se han gestado en otras comisiones que no son especiales de investigación, pero que sí generan informes de investigación. Por ejemplo, la Comisión Permanente Especial de Control del Ingreso y Gasto Público. Para efectos de eliminar la distorsión en la aplicación del artículo 96 bis, se presentó tras la aprobación del acuerdo No. 6745-18-19, el proyecto de ley 21.395¹ que busca ajustar dicho procedimiento a todos los informes de investigación que emanen de cualquier tipo de comisión de la Asamblea Legislativa.

Para su análisis, la tabla a continuación detalla la cantidad de informes conocidos en Plenario Legislativo según su tipo.

Cuadro 4

Informes de investigación tramitados y votados en el plenario legislativo por legislatura. 2013-2022

Legislatura	Cantidad de informes tramitados	Informes de Comisiones Especiales de Investigación	Número de expediente de investigación	Informes de otras Comisiones	Número de expediente de investigación
2013-2014	0	0	NA	0	NA
2014-2015	0	0	NA	0	NA
2016-2017	0	0	NA	0	NA
2017-2018	1	1	20.655	0	NA
2018-2019	0	0	NA	0	NA
Entrada en vigencia de la reforma al artículo 96 bis del Reglamento Legislativo					
2019-2020	4	3	20.877 21.323 21.219	1	20.949
2020-2021	2	2	22.150 21.457	0	NA
2021-2022	6	4	21.818 19.973 22.038 22.979	2	20.930 20.702
2022-2023 ^{a/}	2	0	NA	2	22.792 22.146

a/ Corte al 10 de agosto de 2022.

Fuente: Elaboración propia con información suministrada por la Secretaría del Directorio de la Asamblea Legislativa.

¹ El proyecto en cuestión se presentó el 9 de mayo de 2019, por diputaciones de todas las fuerzas políticas presentes en la Asamblea Legislativa y con la firma de catorce diputados y diputadas: (6 del PUSC, 1 del PLN, 5 diputaciones independientes, 1 del PFA y 1 del PRSC).

La tabla anterior, evidencia los efectos de la reforma al 96 bis al incrementarse de manera sustantiva el número de expedientes de informes de investigación que conoce el plenario legislativo. Asimismo, destaca, que la mayoría corresponden a informes de comisiones investigadoras.

Igualmente, corresponde sumar sobre esta temática los efectos del transitorio aplicado al artículo 96 bis. Dicho transitorio indicó que los informes de Comisión que a la fecha de entrada en vigencia del acuerdo 6745-18-19 estuvieran pendientes de conocimiento y discusión por parte del Plenario podrían ser discutidos y votados hasta la finalización del periodo constitucional. Al inicio del nuevo periodo constitucional si continuaban pendientes de conocimiento, deberían archivarse sin más trámite.

Según oficio AL-PRES-RAS-195-2022, suscrito por el presidente de la legislatura 2022-2023 Sr. Rodrigo Arias Sánchez, se ordenó el archivo de 67 expedientes de investigación. De los cuales, el más antiguo, refería a un proceso de investigación llevado a cabo en el periodo constitucional 2006-2010.

Lo demostrado en esta sección, indica que la reforma al artículo 96 bis del Reglamento Legislativo y su transitorio, contribuyó a ordenar y depurar el trabajo de control político de la Asamblea Legislativa, especialmente en el Plenario Legislativo, función esencial otorgada vía mandato constitucional en el artículo 121, inciso 23.

La reforma al artículo 39 bis

La incorporación al reglamento legislativo de la figura de la moción de posposición, introdujo un mecanismo articulador de la negociación política: la posibilidad de alterar el orden del día, para efectos de someter a discusión y votación únicamente los asuntos de interés de las fracciones políticas que negociaron.

Esa posibilidad, según las personas entrevistadas, ha trastornado la dinámica legislativa especialmente del plenario, para efectos de facilitar un orden de los asuntos en discusión el cual se distancia del estricto orden reglamentario² y se acerca más a la voluntad de sus integrantes.

Durante el periodo constitucional 2018 – 2022 el mecanismo de moción de posposición, aprobada por mayoría calificada de dos tercios del total del Plenario, según las autoridades políticas entrevistadas, facilitó de manera cotidiana la estructuración de agendas acordes a la coyuntura y a la voluntad de las fuerzas políticas. En palabras de una persona entrevistada:

“Mecanismo en plenario de moción de posposición obliga a la negociación, como se necesitan 38 votos se requiere una alineación de astros muy fuertes. Estando en las primeras etapas, una fracción negó el mecanismo pero luego se sumaron. Sí requieren [las mociones de posposición] un alto consenso de entrada. (Persona 3, 2022)”

² El Reglamento establece en el título I, capítulo V, el detalle de cómo se organiza el orden del día del Plenario de manera ordinaria.

Ello, sin embargo, no está separado de discusiones respecto a la incertidumbre que genera la aprobación en cada sesión de una moción de orden que marca la pauta de los asuntos a discutir o votar.

Con la utilización de la moción de posposición, la estabilidad que contenía el reglamento para organizar el trabajo del Plenario se ha visto alterada, frente a un mecanismo de ajuste cotidiano. Con el agravante de que las negociaciones sobre los asuntos a discutir y votar no son públicas, ni la moción de posposición tiene la obligación de publicitarse con una anterioridad razonable en canales de comunicación oficiales. Una de las figuras entrevistadas manifestó:

“No sé cómo... no han interpuesto un recurso de amparo por violación del principio de publicidad, el procedimiento parlamentario es un conjunto de actos concatenados para llegar a un resultado final. La práctica de aprobar cotidianamente mociones de posposición violenta el principio de seguridad jurídica. Esto nunca se había vivido, eso es nuevo (Persona 5, 2022)”

Lo anterior supone la existencia de dos visiones contrarias en la administración del Plenario Legislativo, una visión política que asume el mecanismo como una oportunidad para lograr acuerdos y una visión técnica que alerta sobre la inseguridad jurídica que ello podría suponer.

Escapa de las capacidades de esta investigación el contabilizar la cantidad de mociones de posposición aprobadas en el Plenario Legislativo en el periodo 2018 – 2022, corresponde a una investigación ulterior y a un criterio desde lo legal y constitucional dirimir las diferencias de criterio alrededor del mecanismo concebido en el artículo 39 bis del Reglamento de la Asamblea Legislativa.

Pese a las diferencias de criterio, es de relevancia anotar, que al cierre de esta ponencia, no existía en corriente legislativa ningún expediente legislativo que pretenda modificar el artículo 39 bis del Reglamento Legislativo en su redacción aprobada vía acuerdo legislativo No. 6745-18-19.

Las reformas posteriores al acuerdo legislativo 6745-18-19

Tras la reforma al reglamento legislativo, objeto de análisis de esta ponencia, la Asamblea Legislativa del periodo constitucional 2018 – 2022 aprobó siete reformas adicionales. Adicionalmente, a la fecha de la presente ponencia, en la primera legislatura del periodo constitucional 2022 – 2022 han aprobado dos reformas al reglamento. Dichas reformas afectan a dieciséis artículos del Reglamento una única vez.

Para efectos de registro, la presente ponencia registra las reformas posteriores a 2020 y hasta agosto 2022, las cuales se indican en la tabla a continuación.³

Cuadro 5

Reformas al Reglamento Legislativo 2021 - 2022

Artículo que modifica	Acuerdo legislativo	Sesión	Fecha	Cambio que genera
220	6862-21-22	Sesión ordinaria 44	02/09/2021	Modificación de artículo
27 30	6908-22-23	Sesión ordinaria 16	25/05/2022	Modificación de artículos
113 119 177 bis	6927-22-23	Sesión ordinaria 31	21/06/2022	Modificación de dos artículos y una adición

Fuente: Elaboración propia con base en Reglamento de la Asamblea Legislativa, actualizado a junio de 2022.

Al respecto cabe destacar que dos de las reformas corresponden al periodo constitucional 2022-2026. De ellas, la reforma No. 6927-22-23 modificó artículos previamente abordados en la reforma No. 6745-18-19 de marzo de 2019. Las reformas No. 6862-21-22 y No. 6908-22-23 corresponden a artículos que se modifican por primera vez posterior a la aprobación de la reforma integral. El cuadro a continuación detalla el objetivo de las reformas.

³ Sobre las reformas realizadas al RAL entre 2018 – 2020, Aguirre (2020) da cuenta de las mismas. Se realizan las siguientes anotaciones del periodo:

- Aguirre (2020) omite el acuerdo legislativo 6769-19-20 tomado en la sesión ordinaria 89 del 23 de octubre de 2019, que incluyó un transitorio único al artículo 222 del RAL para efectos de incorporar una acción afirmativa a favor de las mujeres en el otorgamiento de títulos honoríficos.
- La Resolución de la Sala Constitucional 18932-2019 de 2 de octubre de 2019 modificó los artículos 87, 101, 224 y 226 del RAL que generó cambios en la función legislativa de concesión de honores, a favor de los principios de transparencia y publicidad de las sesiones legislativas.

Cuadro 6

Reformas al Reglamento Legislativo 2021 – 2022 y sus objetivos.

Reforma según acuerdo	Objetivo de la reforma
6862-21-22	Que el trámite de conocimiento de la liquidación del presupuesto sea coherente con la reforma constitucional del artículo 116 que reorganizó las fechas de los períodos de las sesiones ordinarias y extraordinarias de la Asamblea Legislativa.
6908-22-23	Modificar las facultades del Directorio Legislativo para modernizar los procesos de pagos de la Asamblea Legislativa y adecuar los procesos administrativos, de manera que se proceda a autorizar la delegación por parte del Directorio legislativo de las órdenes de pago a la Dirección Ejecutiva, instancia que deberá rendir cada tres meses un informe de los egresos realizados.
6927-22-23	Modificar los artículos 113, 119 y la adición de un artículo 177 bis para cumplir tres objetivos: 1) incorporar la firma digital como rúbrica válida para la presentación de proyectos de ley, 2) aclaración del trámite de las puestas a despacho, 3) aclarar el procedimiento de dispensa de trámite.

Fuente: Actas Ordinarias del Plenario Legislativo No. 44 de 2-9-2021, No. 16 de 25-5-2022, No. 31 de 21-6-2022

Se recomienda iniciar un proceso de registro de los acuerdos legislativos tendientes a modificar el Reglamento Legislativo, para efectos de dar cuentas de la voluntad reformista de las señoras legisladoras y legisladores en los asuntos del régimen interno de la Asamblea Legislativa.

Conclusiones

La ponencia aporta un análisis de cuatro reformas al reglamento legislativo realizadas vía acuerdo legislativo No. 6745-18-19 con distintos efectos sobre el procedimiento legislativo.

La reforma al artículo 80, se esgrime como un cambio sustantivo en la gestión de las comisiones dictaminadoras que a la fecha no ha alcanzado un punto de consenso respecto a su aplicación. Sobre el que, además, se requerirá recopilar información adicional a la incluida en la base de datos sobre legislación en Costa Rica, que permita dar seguimiento al impacto de la reforma.

Las reformas al artículo 148 bis y 96 bis, suponen efectos deseados por las y los legisladores a la hora de aprobar la reforma al reglamento legislativo. Ambas, referidas al trabajo del Plenario Legislativo, inciden tanto en la labor de aprobar leyes como las correspondientes al control político.

Finalmente, la reforma al artículo 39 bis trae consigo una serie de disputas respecto a criterios normativos que, sin embargo, facilitan los procesos políticos en el marco de los distintos órganos colegiados de la Asamblea Legislativa.

Pese a ser un esfuerzo corto, en tanto se enmarcó la selección realizada desde la reiteración de la relevancia de las reformas y la disponibilidad de información para sustentar los criterios, la continuación del ejercicio de análisis de la transformación de la gestión legislativa debe anclarse en una recopilación de información sobre las leyes aprobadas y los proyectos de ley en trámite,

más amplia, para que se cobijen las más recientes transformaciones del procedimiento parlamentario.

Bibliografía

- Aguirre, E. 2020. Reforma al Reglamento de la Asamblea Legislativa y su efecto en el proceso legislativo: investigación de base para el INFORME ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE 2020 (no. 26), Capítulo 11 : balance 2020 fortalecimiento de la democracia
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (2022). Expediente Proyecto de ley No. 23.136
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (2020). Expediente Proyecto de ley No. 21.395
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (2021). Expediente Proyecto de ley No. 22.952
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2021) Acta Ordinaria del Plenario Legislativo No. 44 de 2 de septiembre.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2022) Acta Ordinaria del Plenario Legislativo No. 16 del 25 de mayo.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2022) Acta Ordinaria del Plenario Legislativo No. 31 del 21 de junio.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2022). Reglamento de la Asamblea Legislativa, actualizado a junio de 2022.
- Consejo Nacional de Rectores (2020). Informe del Programa Estado de la Nación. San José: CONARE.
- Observatorio de la Política Nacional (2020). Análisis de coyuntura política nacional. La Costa Rica política en tiempos del CORONAVIRUS: II Parte. Escuela de Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica. Disponible en: <https://opna.ucr.ac.cr/index.php/es/catalogo-2/analisis-de-coyuntura?start=5>
- Oficio AL-PRES-RAS-195-2022. 26 de mayo de 2022. Suscrito por Rodrigo Arias Sánchez, Presidente de la Asamblea Legislativa al Departamento de Secretaría del Directorio.

Entrevistas:

Persona 1. 6 de mayo de 2022. Diputación 2018 – 2022.

Persona 2. 7 de abril de 2022. Diputación 2018 – 2022.

Persona 3. 4 de mayo de 2022. Diputación 2018 – 2022.

Persona 4. 6 de mayo de 2022. Diputación 2018 – 2022. -SHS

Persona 5. 22 de abril de 2022. Funcionario legislativo.

Persona 6. 22 de abril de 2022. Funcionario legislativo.