



Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2023

Investigación

Legislatura 2022-2023

Producción Legislativa y control
político

Investigadores:

Eugenia Aguirre Raftacco
Mario Andrés Cortés Vásquez

San José | 2023



342.728.6
AG284-I

Aguirre Raftacco, Eugenia.

Legislatura 2022-2023: producción legislativa y control político / Eugenia Aguirre Raftacco, Mario Andrés Cortés Vásquez. -- Datos electrónicos (1 archivo : 2.500 kb). -- San José, C.R. : CONARE - PEN, 2023.

ISBN 978-9930-618-93-6

Formato PDF, 35 páginas.

Investigación para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2023

1. ASAMBLEA LEGISLATIVA. 2. LEGISLACIÓN. 3. GESTIÓN LEGISLATIVA.
4. COSTA RICA. I. Cortés Vásquez, Mario Andrés. II. Título.



Contenido

Contenido	1
Descargo de responsabilidad	2
Introducción.....	2
Composición legislativa	2
Producción legislativa.....	7
Control político.....	15
Dinámica de vetos y resellos	18
Comisiones Especiales.....	27
Bibliografía	34

Descargo de responsabilidad

Esta investigación se realizó para el *Informe Estado de la Nación 2023*. El contenido de la ponencia es responsabilidad exclusiva del autor y las cifras pueden no coincidir con las consignadas en el *Informe Estado de la Nación 2023*, en el capítulo respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las presentadas en el Informe.

Aplicación de formato Karol Arroyo Monge.

Introducción

El inicio del periodo constitucional 2022 - 2026 trae consigo expectativas respecto a los cambios y la posible continuidad en las trayectorias y tendencias de los resultados del trabajo parlamentario que estudia el Programa Estado de la Nación (PEN).

Varios elementos se suman a la nueva configuración de las fuerzas políticas legislativas, entre ellos la llegada de tres partidos políticos nuevos a la Asamblea Legislativa. Uno de ellos ostenta también la titularidad del Poder Ejecutivo por primera vez y confirma la tendencia de presidentes de la República que asumen el cargo con mandatos legislativos débiles.

La puesta en práctica de manera integral de la nueva organización constitucional de los períodos de sesiones extraordinarias y ordinarias, así como la aprobación del voto público y el uso recurrente de la figura del veto y el resello, configuran elementos de análisis en el escenario legislativo para el capítulo de Fortalecimiento de la Democracia del Programa Estado de la Nación.

La ponencia tiene por objetivo estudiar la dinámica de la legislatura 2022-2023 en materia de producción de las leyes aprobadas, con la introducción de nuevas dimensiones de análisis concentrada en el trabajo legislativo de control político.

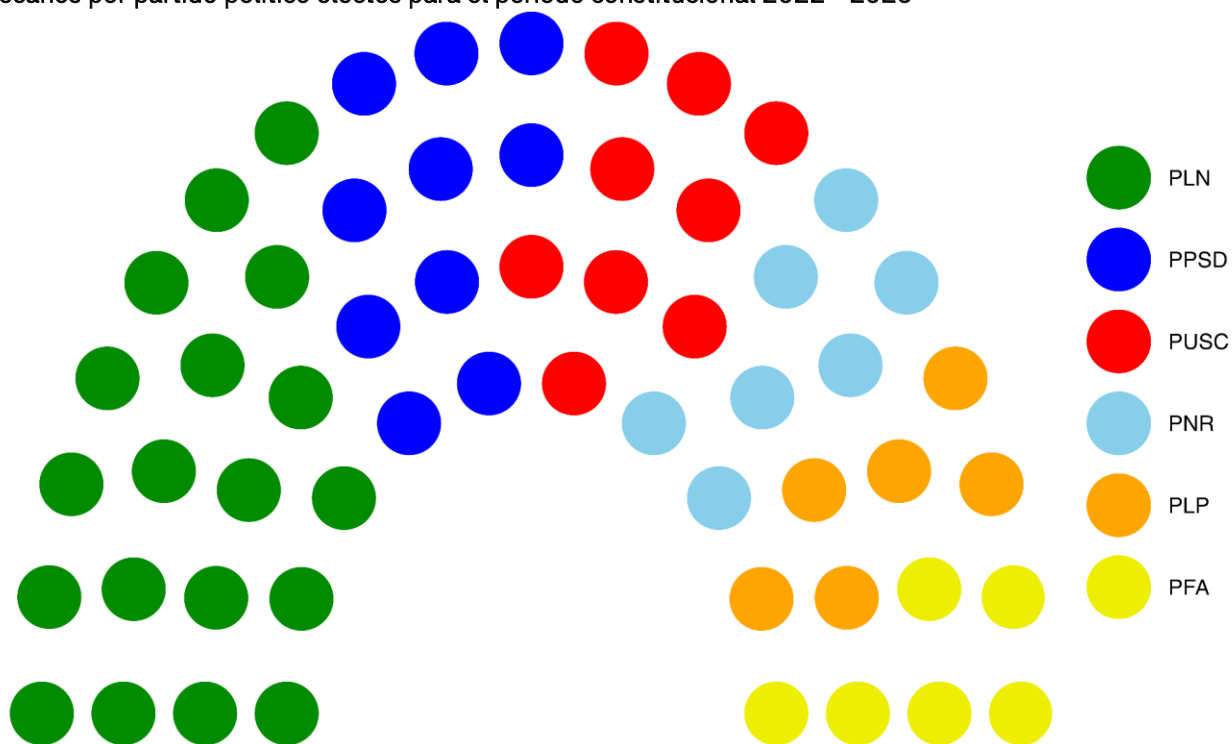
Para los efectos, el documento se estructura en tres secciones, la primera realiza un repaso de la conformación legislativa y repasa los acuerdos políticos para la primera legislatura del periodo, seguido del análisis de los resultados de producción legislativa. La última sección incluye el primer análisis de la dinámica de vetos y resellos para el periodo 1949-2023, fundamentado en la base de datos creada por el PEN sobre la materia. Asimismo, se exploran datos relacionados con el trabajo legislativo de control político, que sugieren una primera aproximación a esta facultad parlamentaria.

Composición legislativa

La Asamblea Legislativa está conformada por seis partidos políticos de escala nacional para el periodo constitucional 2022 - 2026: Liberación Nacional (PLN) con 19 curules, seguido del Partido Progreso Social Democrático (PPSD) - la agrupación oficialista - con 10 diputaciones, y con un total de 9 y 7 escaños respectivamente el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC) y el Partido Nueva República (PNR). Tanto el Partido Liberal Progresista (PLP) como el Partido Frente Amplio (PFA) obtuvieron seis curules cada uno. La denominada oposición está conformada por 47 legisladores y legisladoras, mientras que el oficialismo eligió 10 diputaciones.

Gráfico 1

Escaños por partido político electos para el período constitucional 2022 - 2026



Fuente: Elaboración propia.

Los resultados electorales de febrero de 2022 configuraron una Asamblea Legislativa en la que 23 diputaciones se asignaron por cociente y 34 curules por residuo mayor de la fórmula electoral. En las provincias de Cartago, Heredia, Guanacaste, Puntarenas y Limón, sólo una curul se asignó por cociente. En San José y Alajuela, por cociente se asignaron doce y seis curules respectivamente.

En términos de la representación provincial San José y Alajuela, eligieron diputaciones de los seis partidos políticos electos. En el cuadro 1 se detalla el número de curules por provincia:

Cuadro 1**Asignación de curules según provincia y partido político, absolutos**

Provincia/ Partido	PLN	PPSD	PUSC	PNR	PLP	PFA	Total
San José	5	4	2	2	3	3	19
Alajuela	3	2	2	2	1	1	11
Cartago	3	1	1	-	1	1	7
Heredia	2	1	1	-	1	1	6
Guanacaste	2	1	1	-	-	-	4
Puntarenas	2	1	1	1	-	-	5
Limón	2	-	1	2	-	-	5
Total	19	10	9	7	6	6	57

Fuente: Elaboración propia.

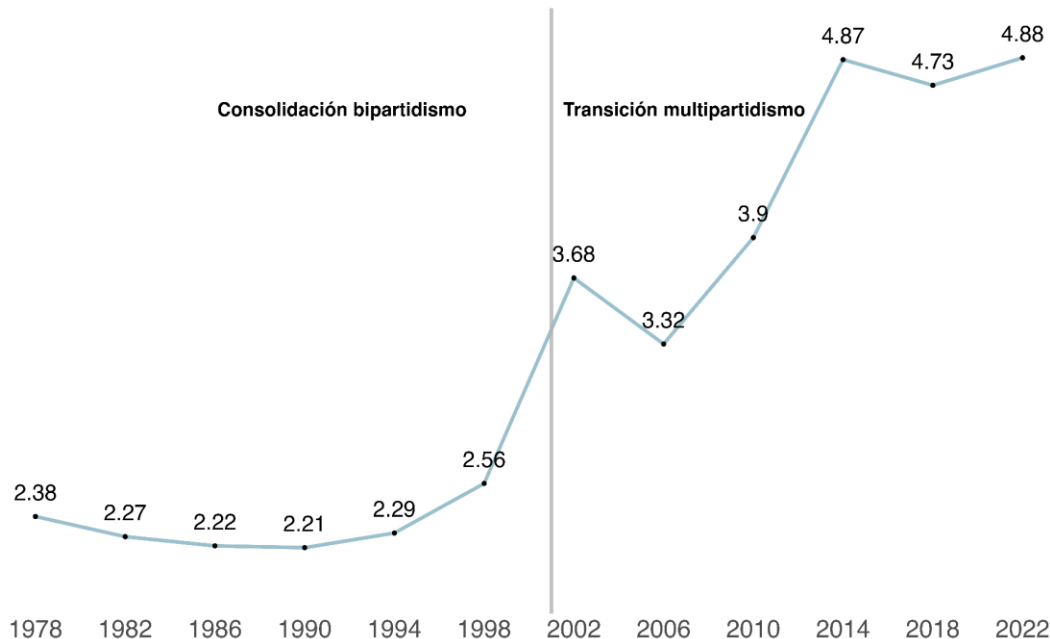
Los partidos PLP, PNR¹ y PPSD nacieron a la vida jurídica entre 2016 y 2018, por lo que no tienen antecedentes legislativos. Los partidos políticos que contaban con representación en el legislativo en el periodo constitucional anterior aumentaron o mantuvieron el número de curules. El PLN y el PFA aumentaron en dos y cinco curules respectivamente, mientras que el PUSC mantuvo su representación en nueve diputaciones.

En la evolución del número efectivo de partidos políticos en la Asamblea Legislativa, como índice de fragmentación partidista, la conformación legislativa del nuevo periodo constitucional arroja un valor de 4,88 el cual es coincidente con la tendencia marcada desde 2014. El detalle se puede valorar en el gráfico 2.

¹ En el caso de Nueva República su antecedente es el bloque de diputaciones independientes que se separó del Partido Restauración Nacional en el periodo 2018 - 2022.

Gráfico 2

Número Efectivo de Partidos Políticos Parlamentarios en Costa Rica (1978-2022)



Fuente: Elaboración propia con base en Observatorio de Reformas Políticas en América Latina. Recuperado de: <https://reformaspoliticas.org/numero-efectivo-de-partidos-legislativo-1978-2020/>

En términos de representación descriptiva de género la Asamblea Legislativa del periodo constitucional 2022 - 2026 es la más paritaria desde la llegada de las mujeres al Congreso en 1953. Las legisladoras suman un total de 27 frente a 30 legisladores, dadas las acciones afirmativas contenidas en el sistema electoral (Benavides 2019; Cascante 2019; Morales, 2019).

Es de interés también destacar que según la legislación costarricense se eligieron al Congreso doce personas jóvenes, es decir, personas que asumieron su curul entre los 18 y los 35 años. La bancada del PFA es la que tiene mayor participación de personas jóvenes en cinco de las seis curules que ostentan.

Siete del total de legisladores asumieron por segunda vez una curul, a través del mecanismo de reelección no consecutiva de diputaciones: Rodrigo Arias, Carolina Delgado, Paulina Ramírez y Luis Fernando Mendoza del PLN; Vanessa Castro y Horacio Alvarado del PUSC y Fabricio Alvarado quien en su primer periodo representó al Partido Restauración Nacional.

Dos legisladores también fueron candidatos presidenciales en el proceso electoral de 2022 debido a que recurrieron a la regla electoral de doble postulación, se trata de los casos de Eliécer Feinzaig Mintz (PLP) y Fabricio Alvarado Muñoz (PNR). Al cierre de la primera legislatura 2022 - 2023, ningún diputado o diputada se había declarado independiente.

Durante la primera legislatura las jefaturas de fracción se definieron según detalla el cuadro 2. Las jefaturas y subjefaturas de fracción se escogen del seno de cada fracción parlamentaria en una deliberación privada y entre sus responsabilidades ostentan la atención de la reunión de

jefaturas de fracción con el Directorio Legislativo, así como la titularidad en las negociaciones con el resto de las bancadas legislativas.

Cuadro 2

Jefaturas y subjefaturas de fracción de la legislatura 2022-2023

Partido	Jefatura	Subjefatura
PLN	Kattia Rivera Soto	Oscar Izquierdo Sandí
PPSD	Pilar Cisneros Gallo	Paola Nájera Abarca
PUSC	Daniela Rojas Salas	María Marta Carballo Arce
PNR	Fabricio Alvarado Muñoz	Olga Morera Arrieta
PLP	Eliécer Feinzaig Mintz	Kattia Cambroner Aguiluz
PFA	Johnatan Acuña Soto	Sofía Guillén Pérez

Fuente: Elaboración propia.

La escogencia del Directorio Legislativo² para la primera legislatura inició una vez concluido el periodo electoral cuando la fracción liberacionista anunció la búsqueda de la Presidencia del Congreso en la figura de Rodrigo Arias Sánchez (Madrigal, 2022). La fracción oficialista manifestó su apoyo a la candidatura desde la jefatura de fracción.

Previo a la elección del Directorio Legislativo se presentó ante la opinión pública la alianza de cuatro de las cinco bancadas de oposición: PLN-PUSC-PNR-PLP. Sus jefes y jefas de fracción anunciaron la decisión tomada por común acuerdo de organización de la agenda legislativa a través de seis ejes estratégicos, así como la conformación de tres comisiones especiales en materia de educación, energía y modernización del Estado. Tras los anuncios realizados por la alianza de oposición no se dieron a conocer proyectos de ley prioritarios o el detalle de los puestos que asumiría cada bancada para la integración del Directorio Legislativo. (OPNA, 2022)

Una vez transcurrida la jornada del 1ro de mayo, el Directorio Legislativo quedó conformado por cinco de las seis fracciones políticas representadas en la Asamblea Legislativa, las que integraron la alianza de oposición más el partido oficialista. En consonancia con la separación de la alianza de oposición, el jefe de fracción del PFA manifestó en reiteradas ocasiones a medios de comunicación que no tenían interés de participar en el Directorio si no se establecen acuerdos con base en proyectos de ley (Díaz, 2022; Madrigal, 2022). El detalle de la integración del directorio se puede valorar en el cuadro 3.

² Ver detalle de las responsabilidades del Directorio Legislativo en el capítulo II del título I de la segunda parte del Reglamento de la Asamblea Legislativa, artículos del número 11 al 31 inclusive.

Cuadro 3

Conformación del Directorio Legislativo de la legislatura 2022-2023

Cargo	Nombre	Partido
Presidencia	Rodrigo Arias Sánchez	PLN
Vicepresidencia	Gloria Navas Montero	PNR
Primera Secretaría	Melina Ajoy Palma	PUSC
Segunda Secretaría	Luz Mary Alpízar Loaiza	PPSD
Primera Prosecretaría	Gilberto Campos Cruz	PLP
Segunda Prosecretaría	Rosaura Méndez Gamboa	PLN

Fuente: Elaboración propia.

El acuerdo político del Directorio Legislativo se manifestó también en la organización de las presidencias de las comisiones legislativas. El PLN asumió la presidencia en tres comisiones permanentes ordinarias: las comisiones de asuntos sociales, de asuntos hacendarios y de asuntos agropecuarios. Las presidencias de las comisiones de económicos, gobierno y administración, y asuntos jurídicos fueron asumidas por diputaciones del PUSC, PNR y PLP respectivamente.

El PLN asumió la presidencia en ocho de las comisiones permanentes especiales, seguido del PUSC con tres presidencias de comisiones, el PNR asumió dos y finalmente, el PPSD que tuvo la presidencia de la Comisión Permanente Especial de Redacción. Las comisiones especiales anunciadas por la alianza de oposición en materia de educación, energía, y modernización del Estado, fueron conformadas con presidencias del PLN, PUSC y PLP respectivamente.

Producción legislativa

En línea con anteriores informes realizados por el Programa Estado de la Nación (Aguirre y Arias, 2022; Gómez y Herrera, 2017; Gómez y Herrera 2016; Gómez y Murillo 2015), la presente investigación plantea un análisis de los indicadores para el estudio del desempeño legislativo durante el período 1986 - 2023, para un total de 37 legislaturas. En esta ocasión, se hace énfasis en la primera legislatura del periodo constitucional 2022 - 2026, con el fin de comparar los resultados con respecto a otros períodos en la serie de tiempo establecida.

La importancia del estudio de la producción legislativa radica en el hecho que, permite un acercamiento empírico que proporciona información sobre el desempeño y la calidad de la legislación aprobada por el parlamento. Estos indicadores además dan luces acerca de las respuestas institucionales adyacentes a las demandas ciudadanas y los contextos políticos, así como señales de fricción o cooperación en las relaciones Ejecutivo - Legislativo.

La literatura especializada en el tema asegura que el contexto de gobierno dividido, es decir cuando el partido político en el ejecutivo no mantiene control sobre el legislativo, tiene efectos sistemáticos en la dinámica parlamentaria y producción de las leyes (Rogers, 2005; Jones, 2001;

Mayhew, 1991). Este es el caso de Costa Rica desde hace ya varias administraciones, sumado a una tendencia desde el 2002 a un contexto de alto fraccionamiento partidario en la conformación del parlamento. Los indicadores propuestos deben leerse a la luz de estas consideraciones empíricas y teóricas.

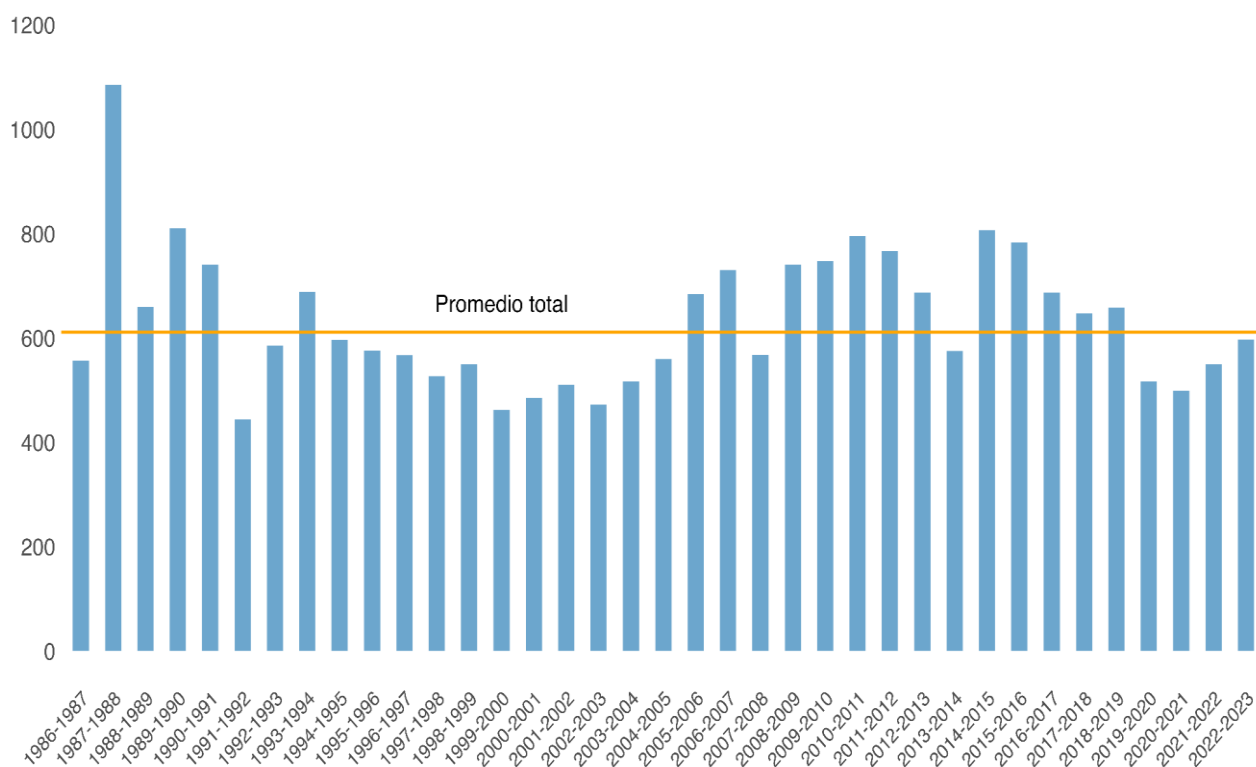
Un primer acercamiento resulta en el indicador sobre la duración en la aprobación de la ley. Metodológicamente se cuantifica en días de duración, este es el resultado de la diferencia entre la fecha de aprobación y la fecha de inicio del trámite legislativo, a partir de estos datos se calcula un promedio simple para cada legislatura y el total de estas. También es importante aclarar que debido a la presencia de casos extremos se realizó un tratamiento de datos para eliminarlos, lo que permite obtener un resultado más homogéneo para toda la serie.

El gráfico 3 ilustra los datos calculados, para el periodo en estudio, la legislatura 2022 - 2023 reporta un promedio simple de 597 días, 1.6 años aproximadamente. Este resultado se encuentra apenas por debajo del promedio histórico, sin embargo, representa un leve aumento considerando las tres últimas legislaturas anteriores, con promedios por debajo de los 550 días.

Este aumento en el promedio tiene su correlato en la cantidad de legislación heredada que se aprobó durante este primer año. La legislación heredada puede ser entendida como aquellas leyes que fueron presentadas en la corriente legislativa en períodos constitucionales anteriores al que se aprobó. Sobre este tema se explorará más adelante en este mismo informe.

Gráfico 3

Duración promedio en la aprobación de leyes por legislatura (1986 - 2023)



Fuente: Elaboración propia.

Se identificaron disparidades sustanciales en el tiempo de aprobación de acuerdo con el tipo de ley. El Programa Estado de la Nación categoriza para cada pieza de legislación aprobada como un *proxy* (aproximación) del impacto de las leyes en el desarrollo humano del país. Aquellas leyes identificadas con un impacto directo en el desarrollo, amplía derechos a poblaciones o incorporan nuevas competencias y obligaciones al Estado se les denomina legislación sustantiva. Las leyes pueden referirse a otros temas como presupuestos, condonaciones, tratados internacionales, asuntos locales y de municipalidades, entre otros.

El gráfico 4 expone estas disparidades entre los tiempos de duración. Al menos cuatro grupos de categorías se encuentran por encima del promedio general y presentan los valores más altos, a saber: sustantivas, internacionales, locales y derogaciones. La intuición general indicaría que los altos tiempos de duración están estrechamente relacionados con el impacto o importancia del tipo de ley, por lo que se requerirá mayor discusión y se traduciría en tiempos de aprobación más prolongados.

Las leyes referentes a temas circunstanciales, condonaciones y declaraciones o benemeritazgo requieren menos tiempo para su aprobación. Destacan los presupuestos de la República como la categoría con menor duración, particularmente por su aprobación anual.

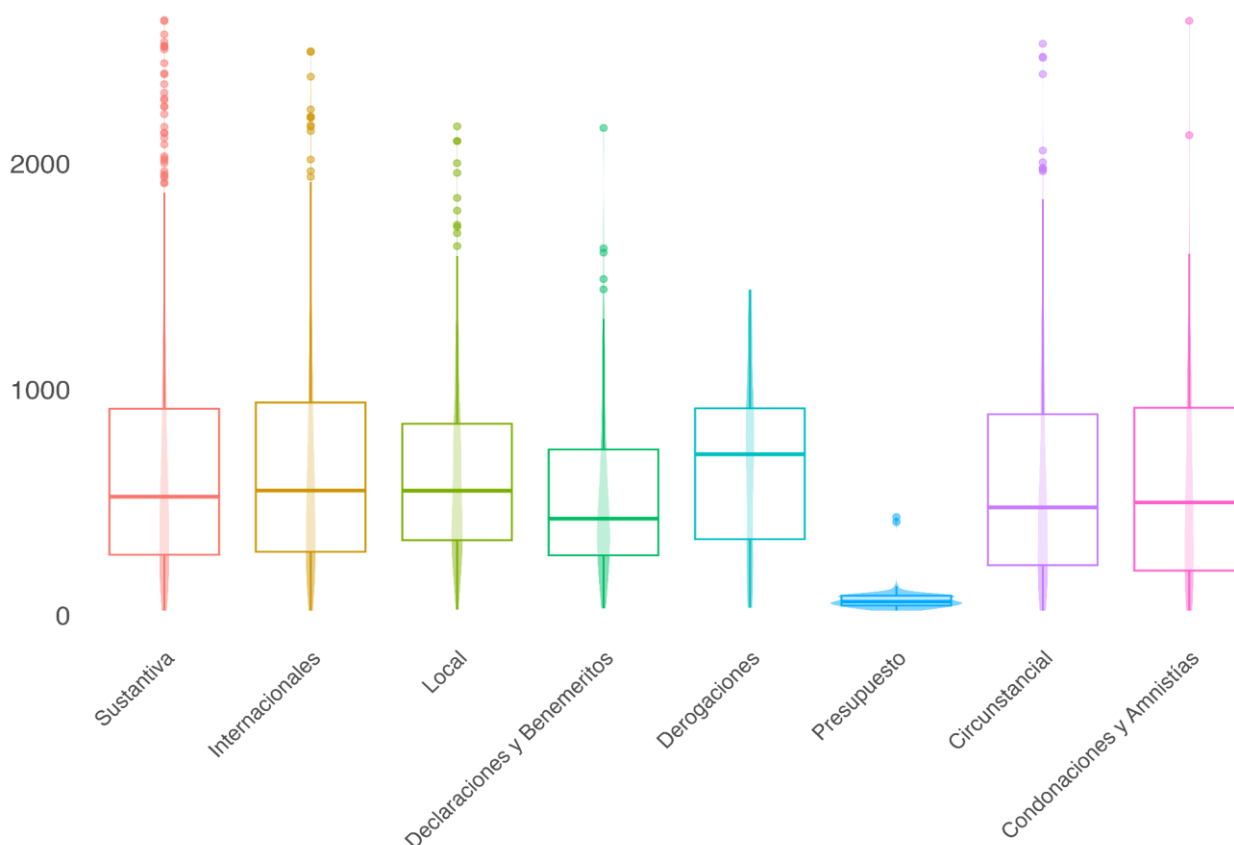
Los tiempos de espera de este conjunto de categorías pueden deberse a su naturaleza más protocolaria y administrativa, sin impactos sustanciales en el desarrollo humano del país.

Descontando los casos extremos más elevados, se tiene que para toda la serie de tiempo las leyes con mayor duración tardaron un aproximado de 7.2 años para ser aprobadas, se refieren en general a leyes sustantivas. Las leyes más expeditas han tardado menos de 20 días y pueden referirse diversos temas desde presupuestos y benemeritazgos, e incluso se identificaron algunos casos de leyes sustantivas.

En la actual legislatura (2022-2023), las leyes con los tiempos de aprobación más elevados de igual forma tardaron alrededor de 7 años en trámite legislativo, según los datos ambas leyes fueron presentadas en el segundo año de la administración Solís Rivera. Puntualmente, se refiere a la ley 10.352 “Ley Orgánica del Colegio de Cirujanos y Cirujanas de Dentistas de Costa Rica” y la ley 10.293 “Proyecto Anexión del Caserío La Leguita al Distrito de Candelarita de Puriscal, San José”.

Gráfico 4

Distribución en los tiempos de aprobación de un proyecto de ley desde su presentación en corriente legislativa, según categorías (1986 - 2023)



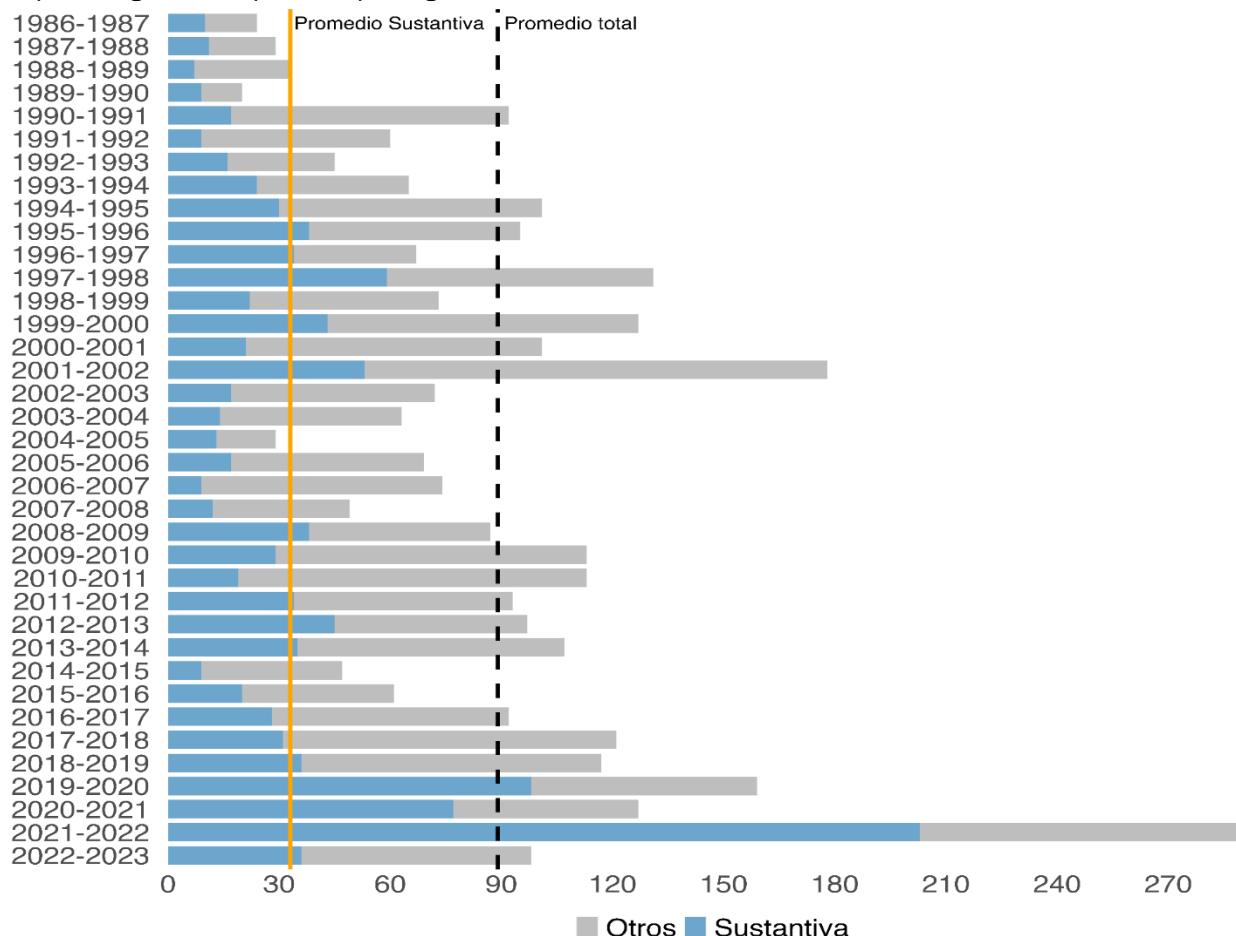
Fuente: Elaboración propia.

En este mismo orden de ideas, se registra la cantidad de leyes sustantivas aprobadas por cada legislatura. Los datos disponibles reflejan que el período 2022 - 2023 rompe la tendencia vista en las tres legislaturas pasadas, presentadas como las más productivas tanto en el total de leyes aprobadas y el total de sustantivas (Aguirre y Arias, 2022). Por el contrario, los resultados en esta primera legislatura regresan a valores cercanos a los totales y a los promedios de toda la serie.

En total se aprobaron 98 leyes, de las cuáles 36 fueron categorizadas como sustantivas por su impacto en el desarrollo humano del país, es decir aproximadamente un 37% del total de leyes. Este primer año presenta los valores más bajos desde el 2017, a pesar de que el partido de gobierno inició su mandato con el control de la agenda legislativa en sesiones extraordinarias.

Gráfico 5

Tipo de legislación aprobada por legislatura (1986 - 2023)



Fuente: Elaboración propia.

Como hipótesis a este fenómeno, se pueden plantear algunos factores explicativos ampliamente relacionados. En primer lugar, el cambio de partido político en el oficialismo, después de 8 años continuos del Partido Acción Ciudadana en el control del Ejecutivo, muestra la curva de aprendizaje y la falta de proyectos políticos sustanciosos de las nuevas autoridades.

Como segundo factor de interés, cabe destacar que tres de las seis fracciones seleccionadas para el actual período constitucional no habían tenido representación en el Congreso anteriormente, y presentan niveles bajos de institucionalización en la tradición electoral costarricense. Esto también implica que estos partidos políticos se encuentran en su primer año de aprendizaje y puesta en marcha de su oferta programática en proyectos de ley específicos.

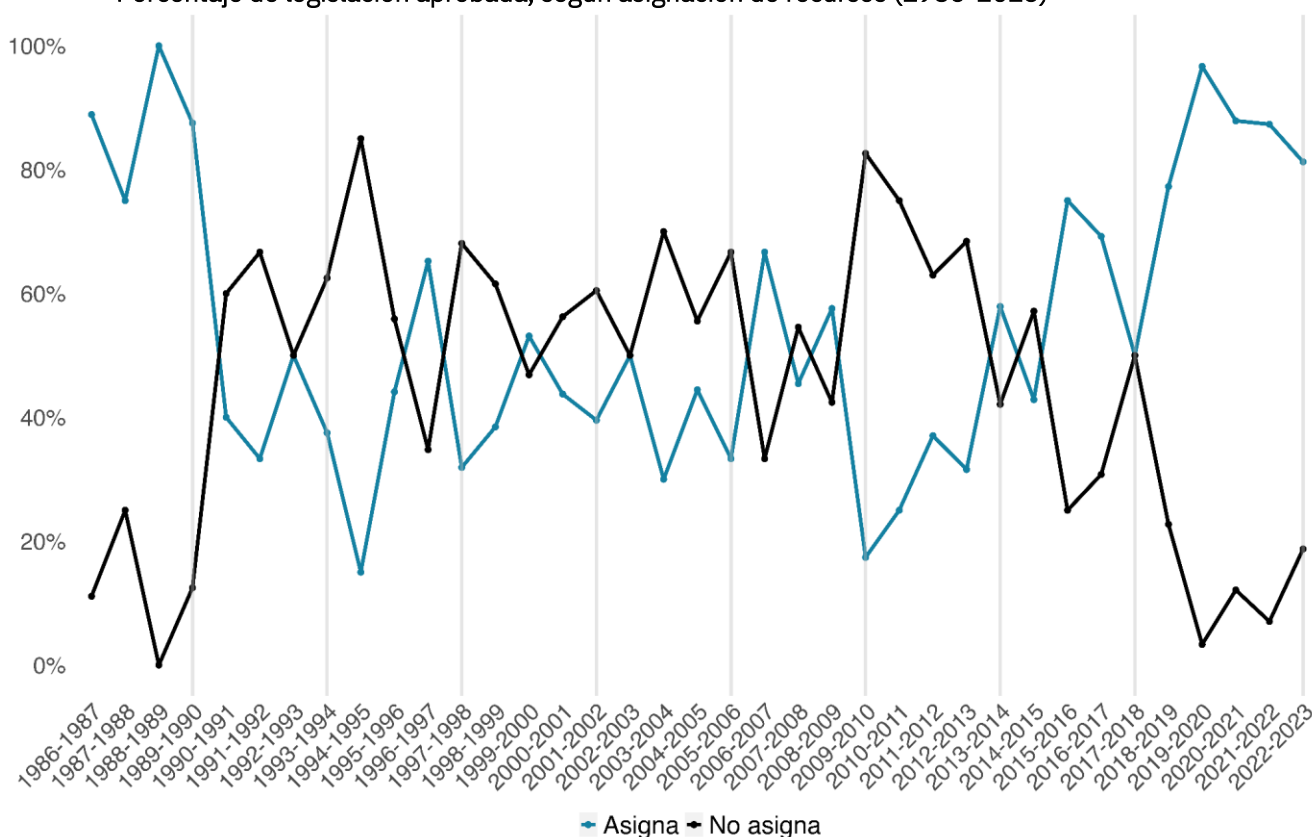
En consistencia con lo anterior, la calidad de la legislación aprobada es medida a través de la capacidad institucional para cumplir los mandatos por ley. Las leyes sustantivas implican reconocimiento de derechos a poblaciones u obligaciones al Estado, esto es lo que se conoce como “promesa democrática”. Para cumplir con la normativa es probable que la ley necesite identificar los recursos que utilizará, caso contrario esta sería una “promesa democrática sin

sustento económico”, que típicamente tiende a mayores probabilidades de ser incumplida generando insatisfacción en la ciudadanía (Gómez y Herrera, 2017).

Para el período en estudio, aproximadamente un 82% de la legislación aprobada identifica los recursos mediante los cuales se llevará a cabo, mientras que un 18% no lo hace. Una caída de un 10% comparado con el período anterior y una diferencia de un 5% comparado a la primera legislatura del período 2018 - 2022. En números absolutos, la legislación sustantiva que requiere e identifica recursos en este primer año del 2022 - 2026 representa un total de 13 leyes.³ El gráfico 6 ilustra la tendencia para la serie completa desde 1986.

Gráfico 6

Porcentaje de legislación aprobada, según asignación de recursos (1986-2023)



Fuente: Elaboración propia.

Un indicador de gran relevancia al evaluar las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo es la cantidad de legislación aprobada por iniciativa propia. Durante la época del bipartidismo, la balanza se inclinaba a favor del Poder Ejecutivo debido a su gran bloque de diputaciones, lo que facilitaba el proceso para impulsar sus propuestas. Sin embargo, en el contexto parlamentario actual, caracterizado por el multipartidismo fragmentado, el Poder Ejecutivo se ve obligado a

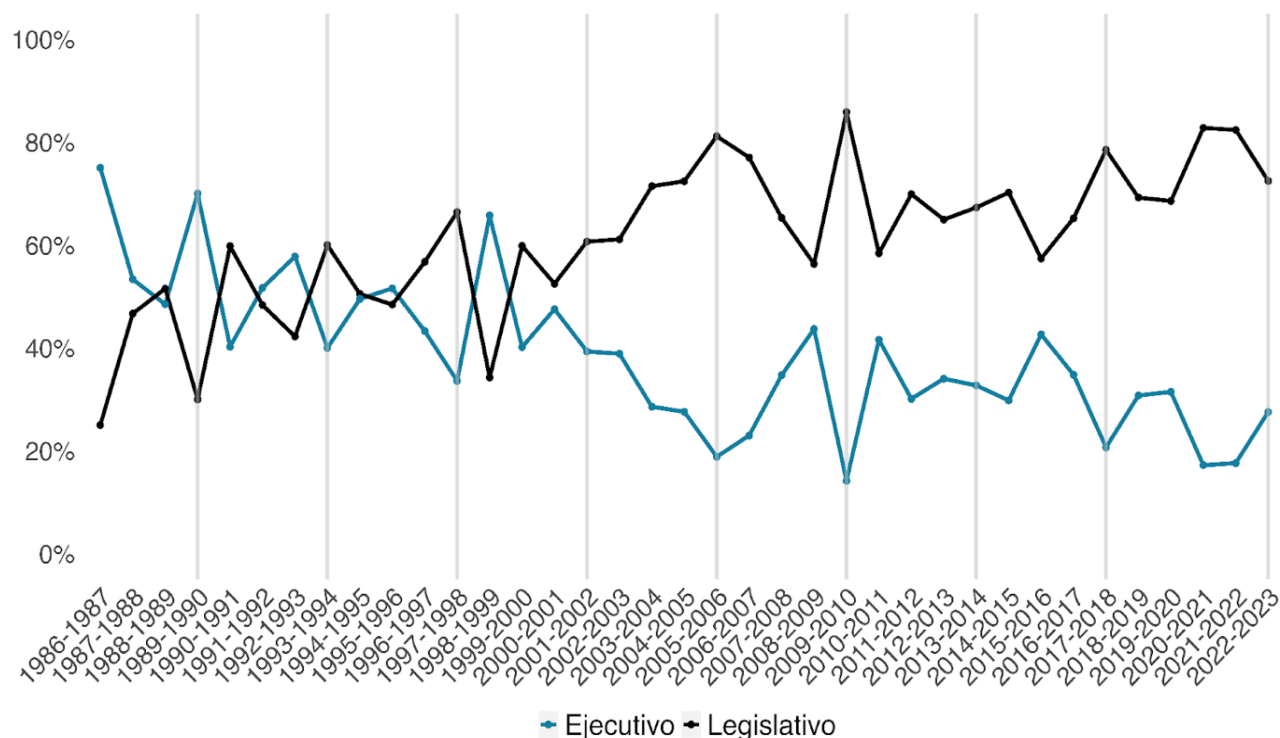
³ Desde el informe para el año 2022 se calcula solo sobre la totalidad de leyes sustantivas que identifican y asignan recursos, anteriormente se realizaba sobre la totalidad de sustantivas.

establecer alianzas con las diferentes fracciones. Esto implica que el éxito de las iniciativas gubernamentales está directamente relacionado con su capacidad de negociación (García, 2007).

En el gráfico 7, se puede observar claramente el papel protagónico que ha desempeñado el Congreso en la aprobación de leyes. A partir de finales de los años 90 y principios de los años 2000, se evidencia cómo las iniciativas por parte del Poder Legislativo han mantenido porcentajes más altos en comparación con las del Ejecutivo. Esta tendencia coincide además con la ruptura del bipartidismo y la entrada de nuevos actores en la escena política.

La legislatura en estudio (2022-2023) ha mantenido este mismo comportamiento, el 27% de las leyes aprobadas fueron presentadas por iniciativa del Ejecutivo, mientras tanto el 72% como iniciativa del Poder Legislativo. Si bien es cierto no se evidencia un cambio de tendencia muy pronunciado, representa una caída del 10% con respecto a las dos legislaturas anteriores.

Gráfico 7



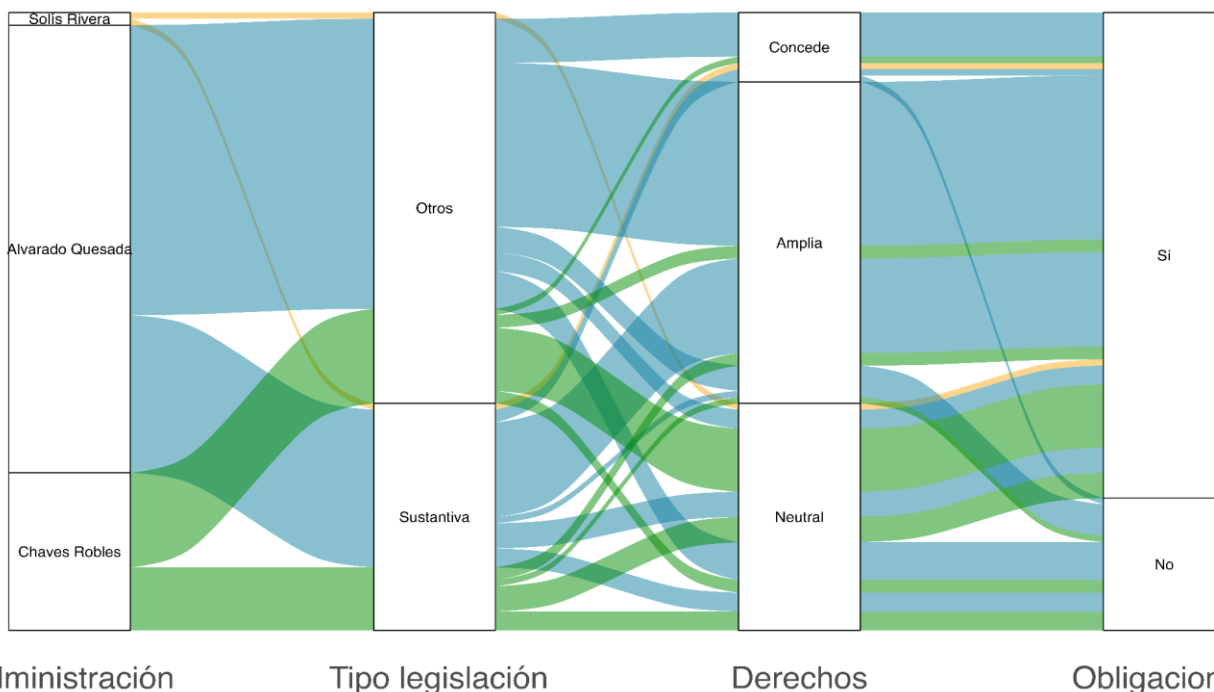
Porcentaje de legislación aprobada, según iniciativa (1986-2023)

Fuente: Elaboración propia.

Como se mencionó en párrafos previos, esta legislatura se destaca por la aprobación de proyectos presentados en períodos anteriores. Específicamente, de las 98 leyes aprobadas, 71 fueron presentadas durante la administración Alvarado Quesada, 25 durante la administración Chaves Robles, y 2 de estas leyes comenzaron su trámite en la administración Solís Rivera. Esto significa que el 74% de las leyes aprobadas no fueron presentadas durante la actual administración.

En cuanto a las leyes sustantivas heredadas, de un total de 38, 25 fueron presentadas en el anterior Congreso (Gráfico 8), y de estas, 18 imponen obligaciones al Estado. Sobre la legislación sustantiva por iniciativa de la administración en ejercicio, destaca únicamente la ley 10.358, que reforma el artículo 16 de la Ley de Planificación Nacional. Estos datos confirman la falta de solidez en las propuestas tanto de los y las congresistas como del Poder Ejecutivo.

Gráfico 8
Legislación aprobada según administración de inicio (2022-2023)



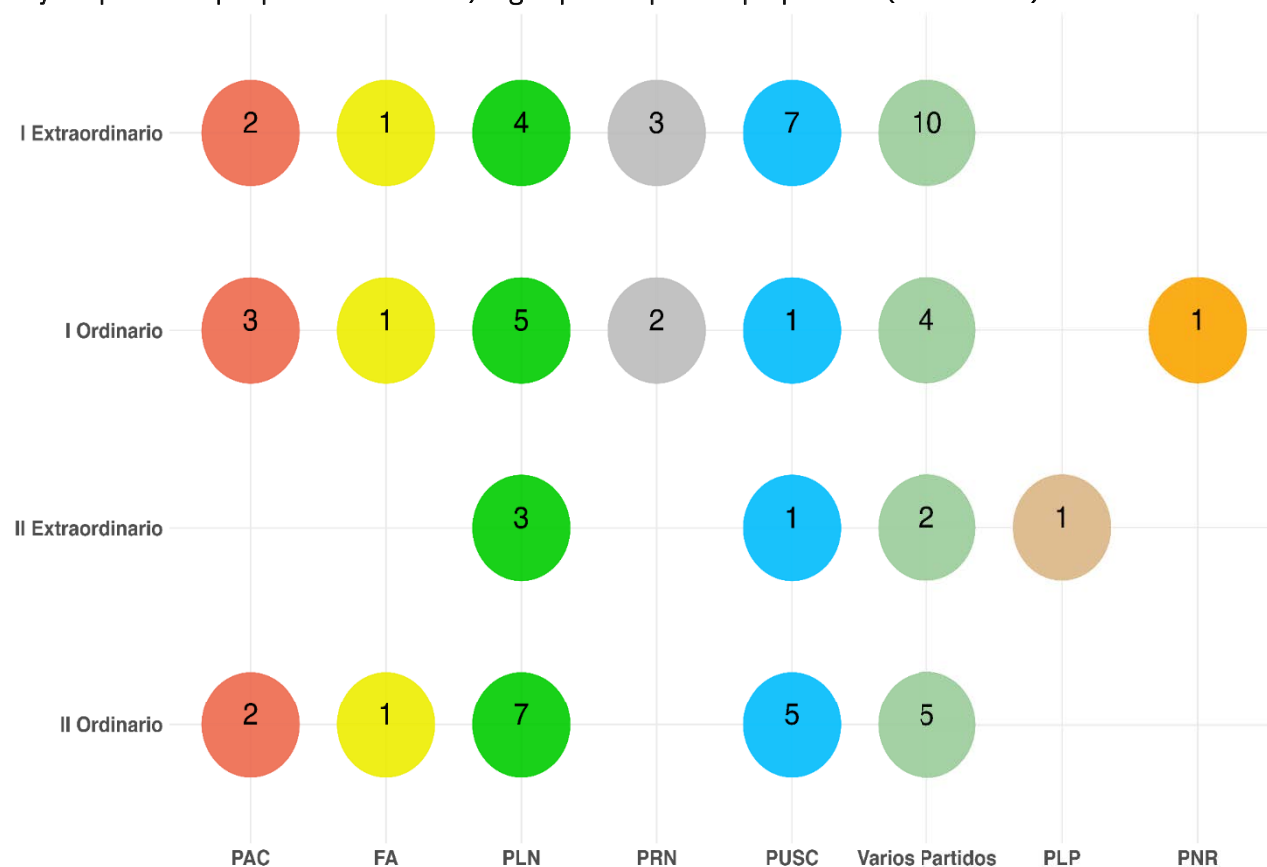
Fuente: Elaboración propia.

El Gráfico 9 presenta una explicación detallada de la cantidad de leyes aprobadas por iniciativa de cada fracción durante esta legislatura. Los resultados evidencian cómo los partidos políticos con representación previa en el congreso han logrado aprobar legislación heredada de sus fracciones antecesoras. Por otro lado, se observa que los partidos políticos nuevos han tenido un menor éxito en términos de presentación y aprobación de proyectos legislativos. La fracción oficialista por su parte no reporta ningún proyecto aprobado por iniciativa propia.

Es relevante destacar que se aprobaron proyectos presentados por fracciones que, tras las elecciones de 2022, no lograron obtener los votos válidos para ocupar un escaño. Se retomaron un total de 7 proyectos presentados por la bancada del PAC en su rol de oficialismo, así como 5 proyectos del PRN.

Gráfico 9

Leyes aprobadas por período de sesión, según partido político proponente (2022-2023)



Fuente: Elaboración propia.

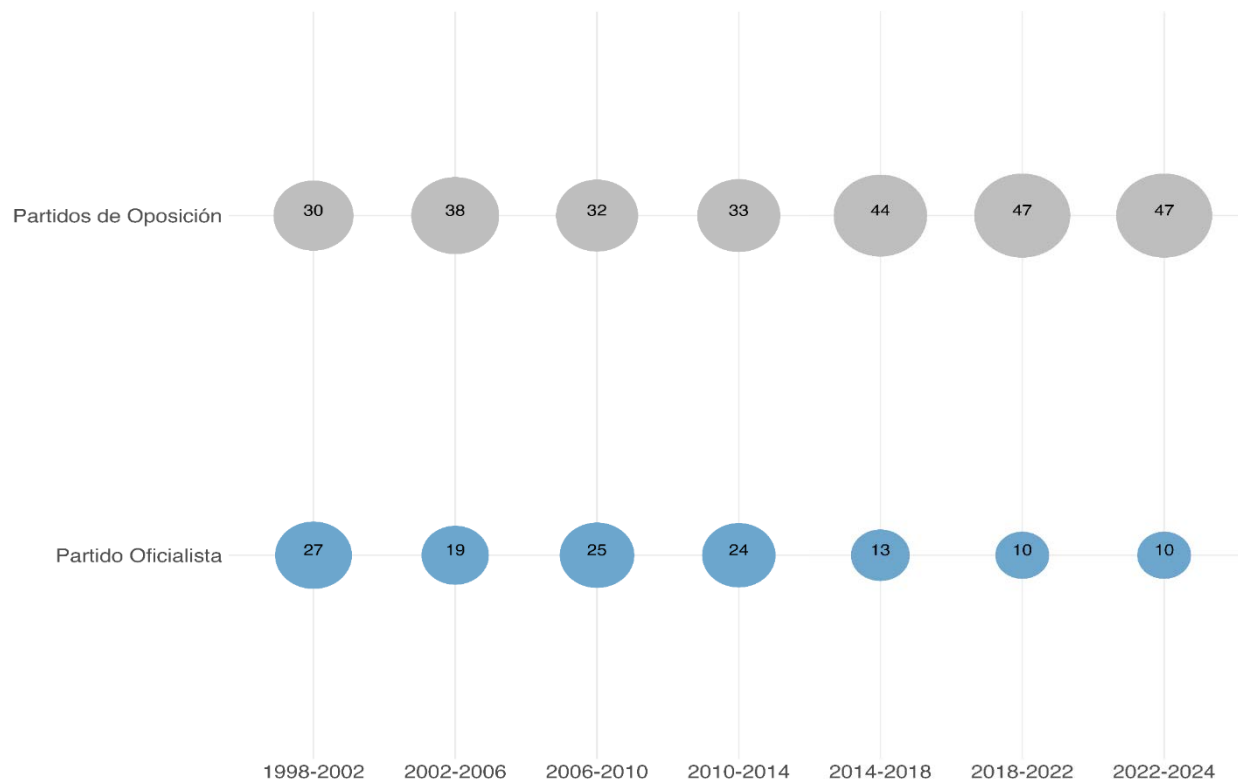
Control político

En los gobiernos presidencialistas el control político, control parlamentario o también conocido como control legislativo es la actividad parlamentaria centrada en el examen y evaluación de la gestión pública del Gobierno, desde la perspectiva de los resultados y del rendimiento. (Alcántara y Sánchez, 2001; Solís 1996). La definición contiene una serie de mecanismos de control formales, que están vinculados estrechamente con las correlaciones de fuerzas presentes en el sistema político y que están enmarcados en el ordenamiento jurídico (Alcántara y Sánchez, 2001; Solís 1996).

El control político toma especial relevancia en el marco de gobiernos divididos y con fracciones oficialistas minoritarias, porque son las bancadas de oposición las que utilizan estas herramientas en aras de confrontar políticamente las actividades del Poder Ejecutivo. Para el caso de Costa Rica destaca esta tendencia desde 2014 (gráfico 10).

Gráfico 10

Composición legislativa según número de diputaciones de oposición y oficialistas. 1998 - 2024



Fuente: Elaboración propia.

La Procuraduría General de la República (2010)⁴ ha conceptualizado que se entiende por control político la "competencia específica del Parlamento, dirigida a limitar al Gobierno por medio del ejercicio de determinados instrumentos o mecanismos de control que la Constitución o la práctica constitucional establecen". Según la PGR en el ejercicio del control político, la Asamblea Legislativa también acomete otros objetivos en el marco de la representación política:

- limitar el uso del poder
- direccionar el uso del poder
- informar sobre la acción gubernamental

Al mismo tiempo, la PGR puntualiza que la labor de control político es de naturaleza política dado que los parámetros de confrontación son de carácter político. Finalmente, adiciona que la utilización de mecanismos de control político es una forma de relación entre los poderes públicos.

4

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD¶m6=1&nDctamen=17055&strTipM=T

Solís (1996) detalla que el control político tiene al menos tres propósitos, los propósitos legales como asegurar el cumplimiento de las leyes y vigilar la hacienda pública, los propósitos morales relacionados con la investigación a hechos relacionados con abusos de poder, corrupción y fraude; y los propósitos políticos relacionados con la eficiencia de la administración pública, el cumplimiento del programa de gobierno y la comprobación del interés público.

En el caso costarricense, el marco de atribuciones de la Asamblea Legislativa en materia de control político está contenido en el artículo 121 de la Constitución Política, incisos 9), 10), 23) y 24) que consideran como mecanismos de control parlamentario los siguientes:

- la admisión de las acusaciones que se interpongan a quienes ejercen la Presidencia, Vicepresidencias, miembros de los supremos poderes y ministros diplomáticos (inciso 9);
- la suspensión de los funcionarios supracitados (inciso 10);
- los mecanismos de nombramiento de comisiones especiales de investigación (inciso 23);
- así como la interpelación a ministros y ministras de Gobierno y su potencial censura (inciso 24).

En el Reglamento de la Asamblea Legislativa, los mecanismos de control político se regulan en el título IV (artículos 211 - 220) que detalla los procedimientos de control político parlamentario: 1) interpelación y censura a los ministros, 2) acusaciones a los miembros de los supremos poderes, 3) análisis del mensaje presidencial, 4) análisis del informe del presupuesto. Por otra parte, Solís (1996) conceptualiza diez herramientas de control político parlamentario: 1) votos de censura, 2) interpelaciones, 3) comisiones especiales de investigación, 4) presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República, 5) los mensajes presidenciales, 6) la memoria anual de cada ministerio, 7) informes solicitados por la Asamblea Legislativa, 8) las preguntas parlamentarias, 9) autorización al presidente de la República para salir del país y 10) las excitativas.

En paralelo a los mecanismos de control político, se encuentran los mecanismos donde el Poder Ejecutivo y Legislativo se controlan o colaboran entre ellos, en aras de la producción de normas⁵. Pese a que crear, modificar o derogar legislación es una atribución del Poder Legislativo destacan las amplias facultades legislativas del Ejecutivo costarricense, entre ellas:

- la iniciativa legislativa del Ejecutivo, es decir, la posibilidad de plantear proyectos de ley;
- la convocatoria a sesiones extraordinarias en seis meses calendario, meses durante los cuales sólo avanzan en corriente legislativa los proyectos de ley seleccionados por el Ejecutivo;
- la posibilidad de emitir criterios escritos desde instancias del Ejecutivo en favor o en contra de una norma según solicite cada Comisión, pero también de forma voluntaria;
- las posibilidades con que cuentan autoridades del Ejecutivo para atender audiencias y comparecencias a las que convoquen las comisiones sobre proyectos de ley;

⁵ Para un listado más amplio se recomienda la lectura de Alfaro y Zúñiga (2011).

- la posibilidad de los ministros y ministras de Estado de asistir voluntariamente con voz, pero sin voto a sesiones de Plenario Legislativo o Comisiones;
- las negociaciones a través de la bancada oficialista, y
- el veto a las iniciativas legislativas.

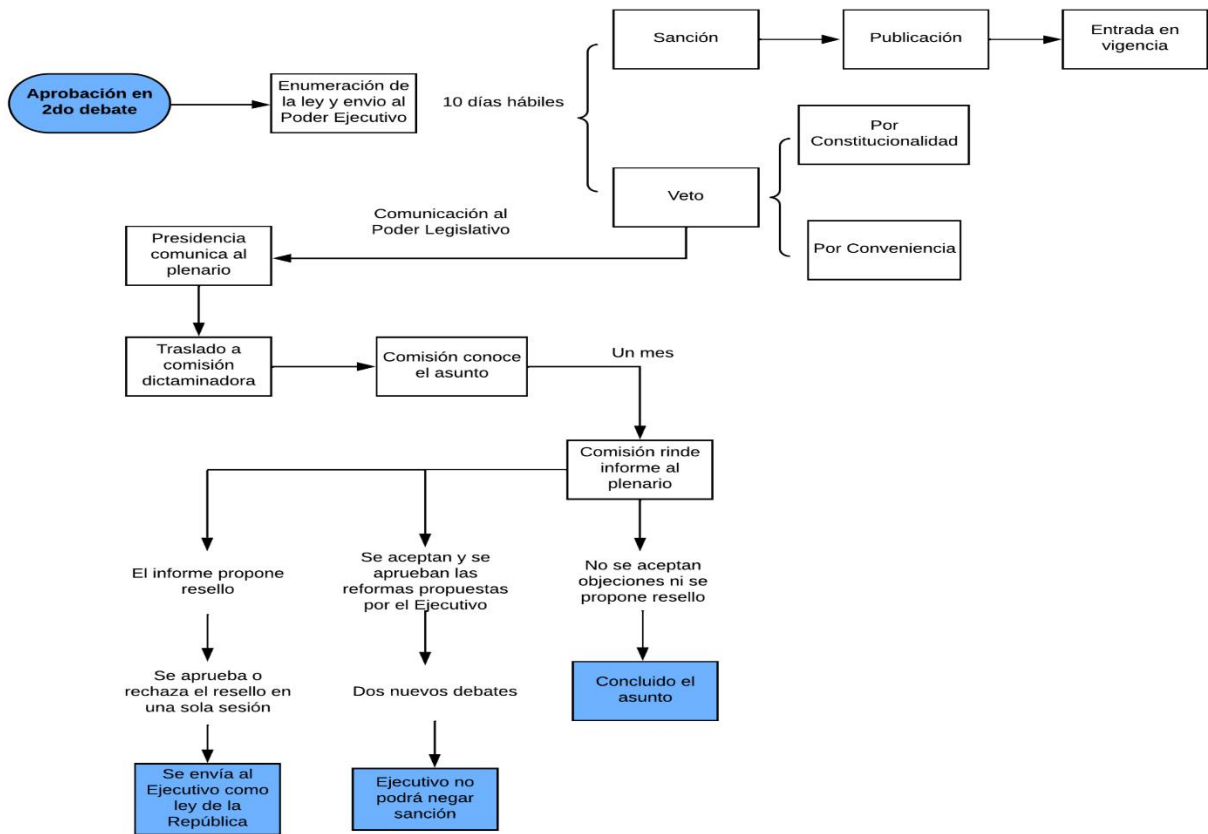
Conforme la disposición de información empírica la presente sección abordará dos mecanismos de control y colaboración entre el Poder Ejecutivo y Poder Legislativo. En primera instancia se realiza un análisis de la dinámica de vetos y resellos desde la fundación de la Segunda República y de seguido, se aborda la creación de comisiones especiales, con énfasis en las comisiones especiales de investigación. Para el primer tema se trabajó con la base de datos de vetos y resello del Programa Estado de la Nación, a la cual se le adicionaron nuevas variables. Para la segunda, se creó una base de datos con base en información pública dispuesta por la Asamblea Legislativa en su sitio web.

Dinámica de vetos y resellos

El veto está regulado en la Constitución Política de Costa Rica en los artículos 125, 126, 127 y 128. Su trámite legislativo está delimitado en los artículos 207, 208, 208 bis y 209 del Reglamento de la Asamblea Legislativa. Las figuras 1 y 2 permiten visibilizar su trámite general y también a lo interno del parlamento.

Es importante destacar que en la reforma parcial al Reglamento Legislativo de 2019 (Aguirre 2020) se detalló en el reglamento legislativo el trámite de los vetos presidenciales y los resellos, ello con modificaciones al artículo 208 y 209, así como la adición del 208bis. Este último, explica las diferencias internas de trámite del veto en caso de justificarse por razones de constitucionalidad o por razones de conveniencia.

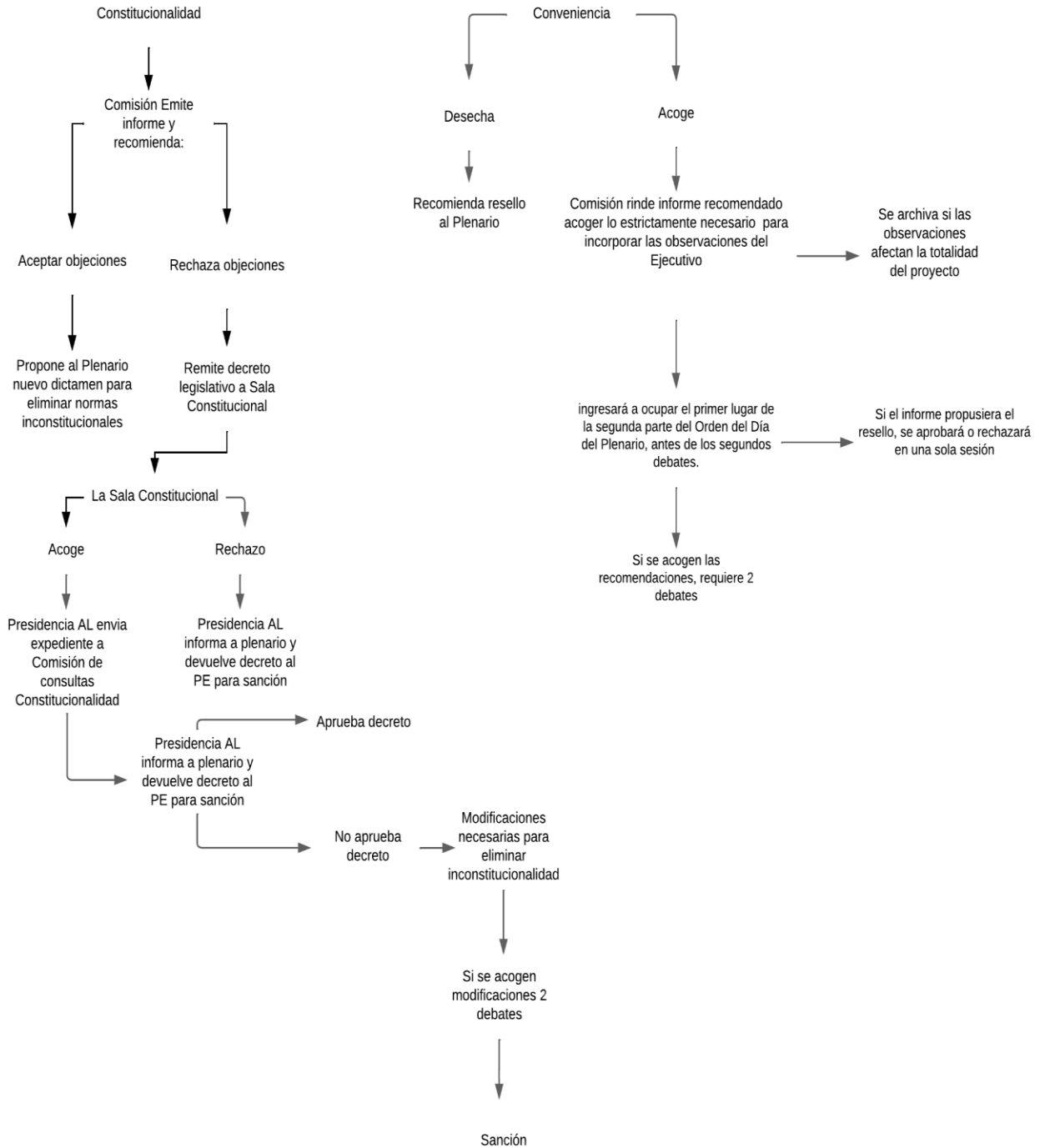
Figura 1
Trámite legislativo del veto presidencial según el Reglamento de la Asamblea Legislativa



Fuente: Elaboración propia.

Figura 2

Trámite legislativo según el tipo de veto (constitucionalidad o convencionalidad) según el Reglamento de la Asamblea Legislativa



Fuente: Elaboración propia.

El veto de una pieza de legislación constituye una medida extrema dentro del marco de posibilidades de control y colaboración entre el Poder Ejecutivo y Legislativo, en el tanto es la limitación más importante a la capacidad legislativa de los congresos. Al darse en el cierre del proceso legislativo, implica deficiencias y dificultades para entablar procesos de negociación exitosos en etapas previas a la aprobación de la ley vetada. Cuando el veto no sobrevive, es decir, que el Poder Legislativo utiliza un mecanismo de insistencia, como el resello, también utiliza su último recurso para imponer su voluntad.

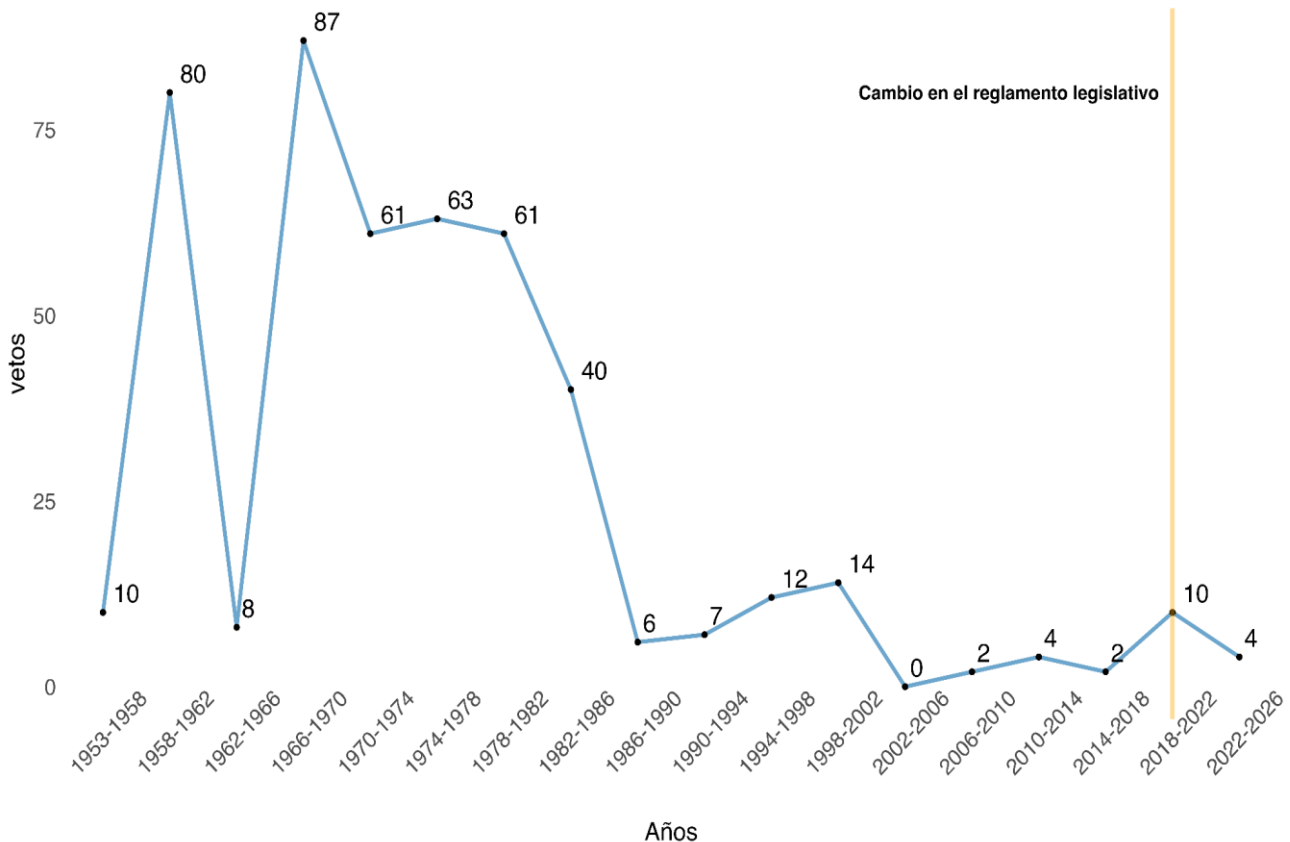
La evidencia empírica en el caso de Costa Rica sostiene que la figura del veto ha sido ampliamente utilizada por las Presidencias de la República como mecanismo de control en distintos momentos, con el propósito de imponer su voluntad sobre las decisiones del Poder Legislativo. El gráfico 11 ilustra la cantidad de leyes vetadas por período constitucional desde 1953 hasta el año 2022. Esta primera aproximación destaca periodos de alta conflictividad en las relaciones Ejecutivo-Legislativo, particularmente en los primeros años de vida democrática tras la fundación de la Segunda República.

Estos periodos de fricciones probablemente estén relacionados con roces heredados de la Guerra del 48, que generaron tensiones entre las fuerzas liberacionistas consolidadas en el parlamento por el Partido Liberación Nacional (PLN) y la oposición, que se encontraba en constante reestructuración como fuerza política. Esta relación entre los conflictos y el pasado histórico coincide con la literatura especializada, que ha estudiado que, debido a la naturaleza del veto, este puede revivir conflictos institucionales con raíces históricas profundas. Aquí, las experiencias previas del oficialismo y la oposición desempeñan un papel preponderante, como han señalado Rohde y Simon (1985).

Las administraciones que han mostrado un mayor empleo del veto presidencial son las de Trejos Fernández, Echandi Jiménez, Carazo Odio, Oduber Quirós y la segunda administración de Figueres Ferrer. Por el contrario, se observa una tendencia hacia un menor uso del veto como recurso en los gobiernos electos a partir de inicios del siglo XXI. Hay que destacar la administración Alvarado-Quesada ha sido la que más ha vetado leyes desde 1998, rompiendo con la línea de las presidencias anteriores.

El gráfico además muestra la línea que marca las reformas al reglamento legislativo introducidas a partir del año 2019. Esto es importante ya que se introducen mecanismos procedimentales más explícitos, con mayor claridad y plazos establecidos para tratar las leyes vetadas y los resellos en caso de darse.

Gráfico 11
Leyes vetadas por periodo Constitucional. 1953-2022



Fuente: Elaboración propia.

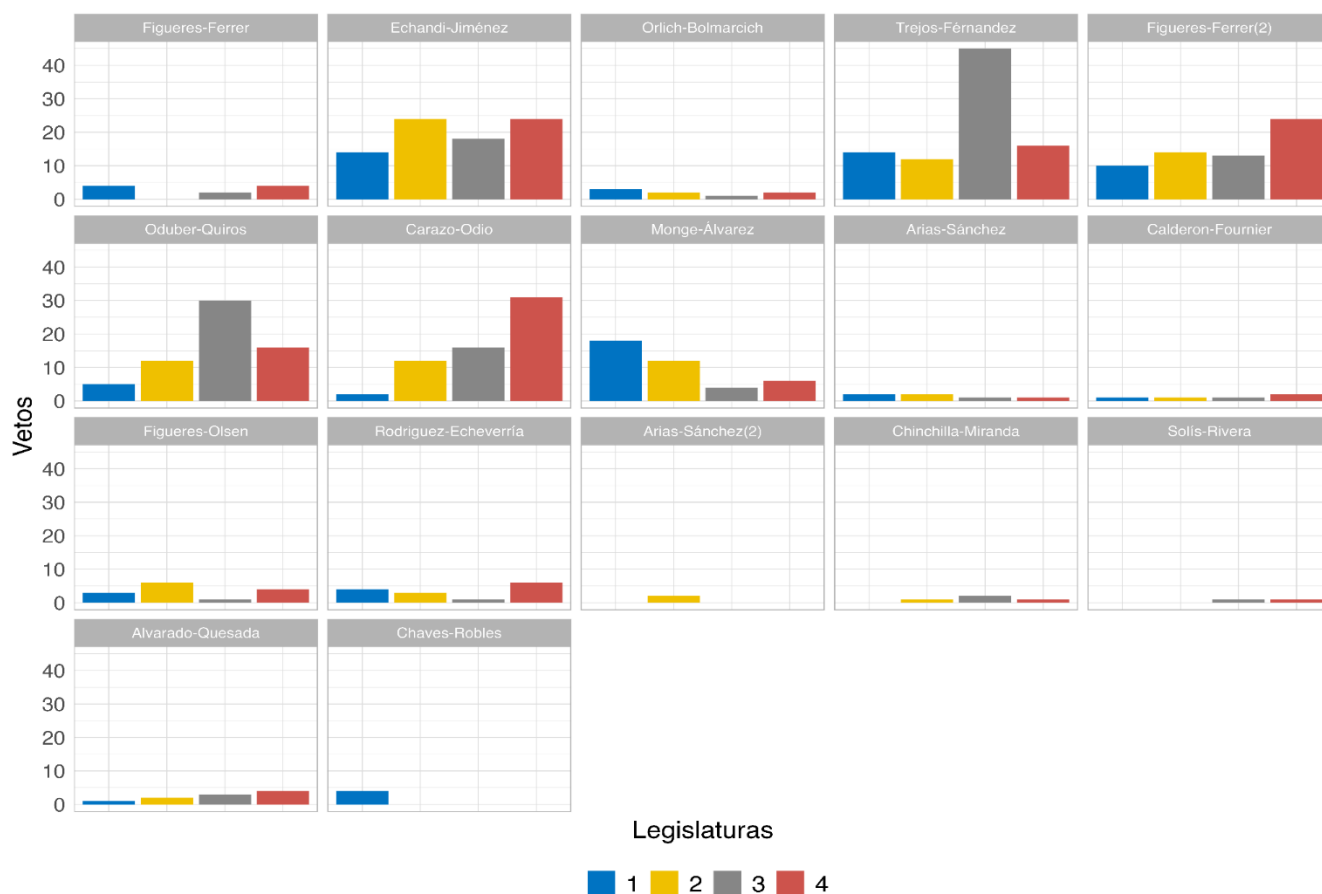
Un análisis más exhaustivo se presenta en el gráfico 12, el cual permite examinar el número total de leyes vetadas por cada administración y el año legislativo en el que se llevó a cabo cada veto. Los datos revelan que el primer año legislativo parece desempeñar un papel determinante en la configuración de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo a lo largo de toda la gestión. Cuando en el primer año de gobierno el Poder Ejecutivo hace un uso significativo del veto sobre las leyes aprobadas por el Congreso, tiende a mantener esta práctica constante en los años subsiguientes. Por otro lado, en los primeros años en los que el veto no se emplea de forma exponencial o no se utiliza en absoluto, es menos esperado que aumente su frecuencia en las legislaturas posteriores.

La dinámica en el uso del veto parece además tener cierta relación con el ciclo electoral, la cercanía con los años electorales influencia en un rol más beligerante del Poder Ejecutivo hacia los asuntos legislativos, lo cual es probable que funcione como un impulsor del conflicto institucional (Rhode y Simon, 1985; Hoff, 1991). De este modo, en años electorales se prevé que la Presidencia en ejercicio se preocupe más por sus objetivos, promesas y falencias en el terreno legislativo (Shields y Huang, 1995), y por tanto en una escalada del conflicto en sus relaciones.

Un primer análisis de la evidencia recolectada para Costa Rica sostiene parte de estas suposiciones teóricas. Las presidencias mencionadas en párrafos anteriores como las que más han empleado esta herramienta de control, a su vez presentan aumentos en vetos sobre las leyes aprobadas en tercer y cuarta legislatura, cerca del final de su gestión e inicio del siguiente periodo de elecciones nacionales (Gráfico 12).

Asimismo, del total de observaciones para toda la serie de tiempo, 85 leyes han sido vetadas durante el primer año, 105 en el segundo año, 139 en el tercero y 142 durante el último año del periodo cuatrienal. Esto coincide con las aproximaciones de Copeland (1983), el cuál asegura que durante el primer año se da un tipo de relación entre ambos poderes más cordial, lo que reduce el número de vetos; en el segundo y tercero, el Poder Ejecutivo se enfrenta a una oposición más deliberativa; mientras que en el cuarto año es más común que el nivel de enfrentamientos aumente acarreado en un mayor uso del veto.

Gráfico 12



Total de leyes vetadas por administración y legislatura (1953-2022)⁶

Fuente: Elaboración propia.

⁶ El gráfico no incluye la administración Pacheco-de la Espriella por no haber utilizado del todo el veto presidencial a lo largo de su gestión.

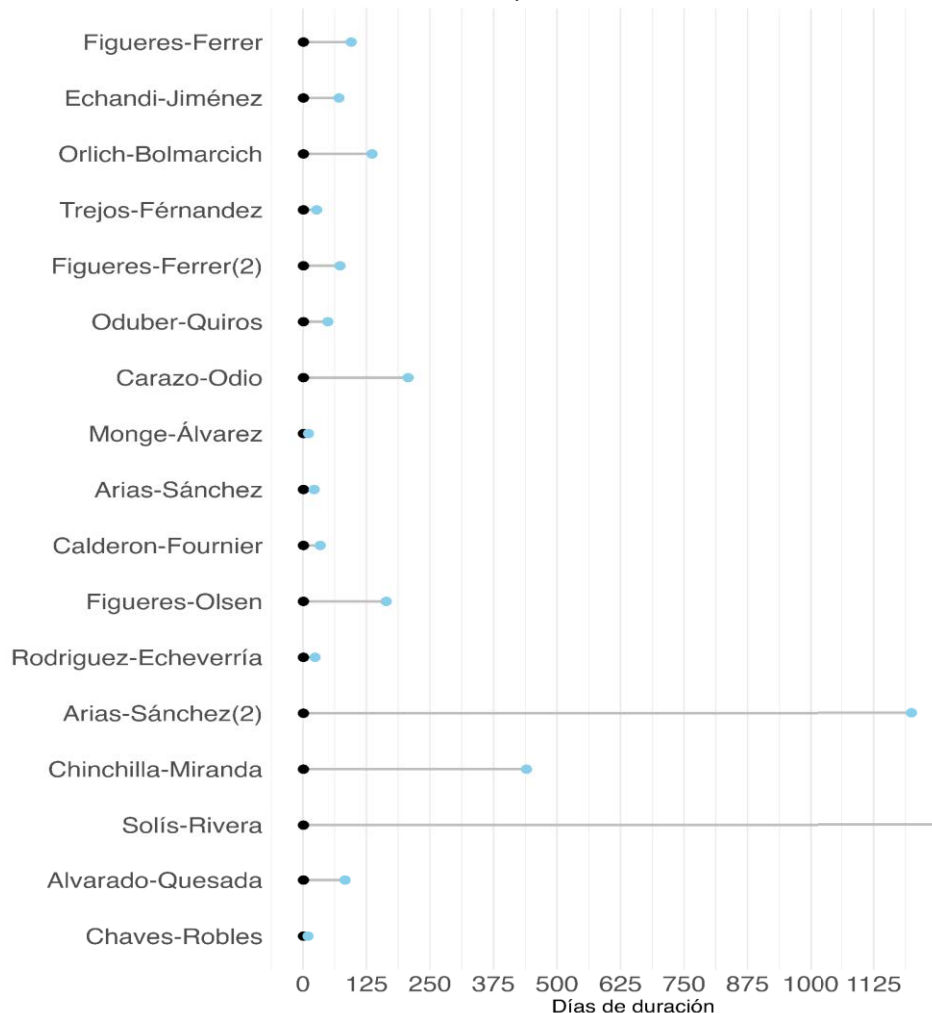
En sintonía con lo anterior, para que el Poder Ejecutivo decida vetar una ley aprobada deben tomarse en cuenta algunas consideraciones. En primer lugar, que el resultado de la pieza de legislación aprobada por el Parlamento no sea lo suficientemente satisfactoria para la presidencia; y, en segundo término, debe asegurarse que el costo político de vetar la ley no sea mayor al beneficio que obtendrán una vez realizada la acción (Rhode y Simon, 1985; Shields y Huang, 1995). Bajo estas condiciones se hace de interés para los objetivos de la investigación analizar el tiempo transcurrido hasta que el Poder Ejecutivo decide vetar la primera ley.

Para esto se calcula el tiempo de duración en días como la diferencia desde el primer día que el Gobierno entrante asume el poder (8 de mayo), hasta la fecha en que se veta la primera ley. Descartando los valores extremos, el promedio de días en vetar la primera ley es de 96, lo cual significa que en su mayoría el Ejecutivo toma la decisión de imponerse a las decisiones del Congreso en los primeros 3 meses iniciada su gestión y mucho antes de completar el primer año. En los primeros tres meses de administración, hasta la administración Chaves Robles, el Congreso se mantenía en periodo de sesiones ordinarias, lo cual les permite a las bancadas legislativas controlar los asuntos en discusión y supone una oportunidad para la oposición de imponer y direccionar el accionar del Ejecutivo.

Los casos extremos analizados corresponden a las administraciones Arias-Sánchez y Solís-Rivera, cuyos periodos de duración en el uso del veto se extendieron por un total de 1199 y 1259 días, respectivamente. Estos dos casos excepcionales ocurrieron durante la segunda y tercera legislatura. Por el contrario, los casos de vetos con la duración más breve (Gráfico 13), refieren a la administración Chaves-Robles, con una duración de tan solo 10 días, seguido por la administración Monge-Álvarez, con 11 días, y el primer gobierno Arias-Sánchez, con 22 días hasta el primer veto. En estos tres casos los vetos se aplicaron a proyectos de ley aprobados en el período constitucional anterior. En los primeros vetos de Arias-Sánchez y Monge-Álvarez, las dos leyes vetadas fueron iniciativa del Poder Ejecutivo que les antecedió.

Gráfico 13

Duración en días desde el inicio de la administración hasta el primer veto (1953-2022)

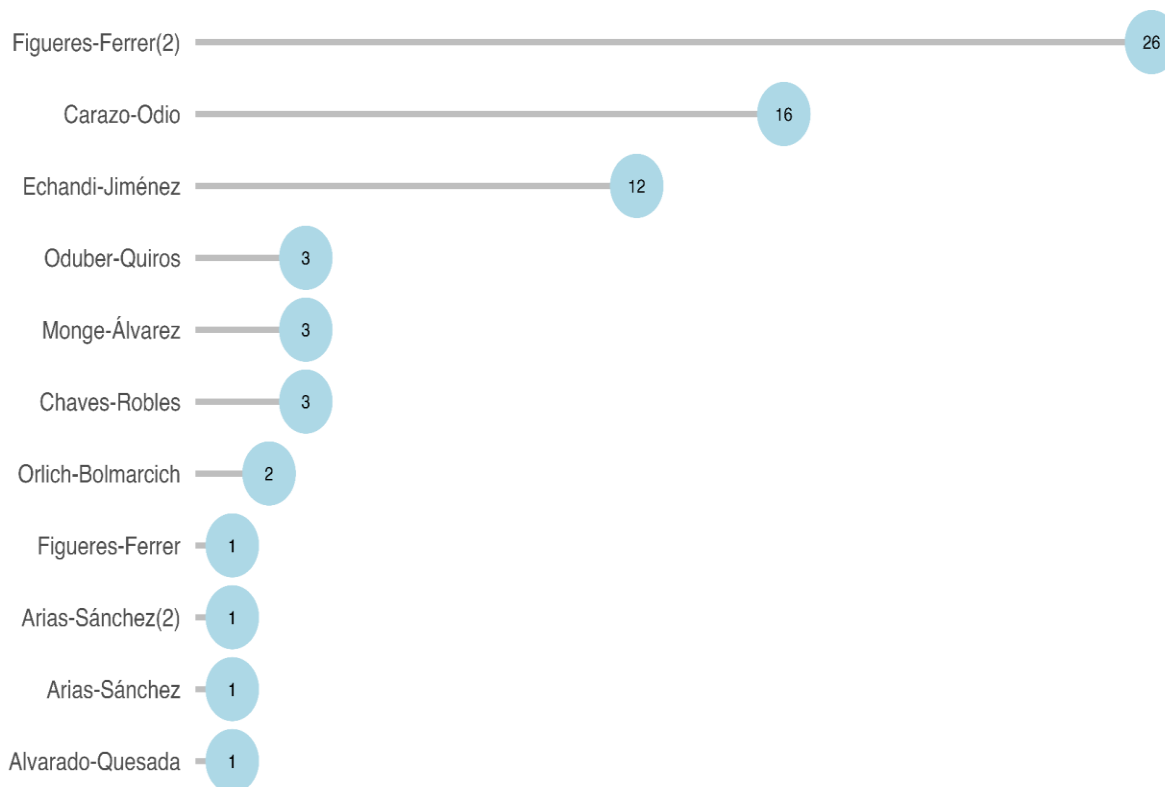


Fuente: Elaboración propia.

El estudio de la dinámica en el uso del veto presidencial se complementa además con los mecanismos de insistencia, entendido como la respuesta institucional del Parlamento ante la negativa del Poder Ejecutivo a continuar con la aprobación de la ley. Por las implicaciones de estos mecanismos y sus consecuencias en el conflicto institucional es de esperar que sea una figura aún menos usual que el propio veto de la ley. Para el caso de Costa Rica la insistencia se contempla bajo la figura del resello.

Concretamente, de un total de 471 leyes que fueron objeto de veto desde el año 1953 hasta el 2022, destaca un grupo de 69 leyes que experimentaron un proceso de reconsideración por parte del Parlamento. Este fenómeno evidencia que aproximadamente un 14.64% de las leyes sujetas a veto durante el lapso de los últimos setenta años han atravesado un proceso el cual busca evadir el criterio del Poder Ejecutivo, lo que permite continuar con el trámite de la aprobación de la ley. El gráfico 14 detalla la cantidad de leyes reselladas por el Poder Legislativo según la administración a la que se le aplicó el resello.

Gráfico 14
Cantidad de resellos a leyes vetadas según administración (1953-2023)



Fuente: Elaboración propia.

Algunas limitaciones existentes respecto a la explicación de la dinámica de vetos y resellos para el caso de Costa Rica se dan debido a la particularidad de cada uno de los vetos y su trascendencia para la relación Ejecutivo-Legislativo. Mientras existen casos de vetos que podríamos tratar como de alto impacto en la discusión pública y en la dinámica Ejecutivo-Legislativo, otros se trataron de vetos a leyes de menor impacto o trascendencia. Por lo anterior, es necesario realizar estudios cualitativos más detallados respecto a las coyunturas políticas en que se dictaron cada uno de los vetos, las motivaciones de los actores políticos y los impactos en la política nacional.

Asimismo, persisten brechas de información que requieren ser atendidas para conocer más en profundidad las dinámicas especialmente de los vetos más antiguos, por ejemplo, la justificación del veto (constitucionalidad o conveniencia) o su alcance (total o parcial). La recopilación de información adicional en conjunto con la Asamblea Legislativa permitirá adicionar variables de interés en la base de datos de vetos y resellos y así, poder sumar nuevas hipótesis de trabajo en la materia.

Comisiones Especiales

Las Comisiones Especiales son todas aquellas nombradas por la Asamblea Legislativa para el estudio de un asunto determinado o cumplimiento de un objetivo. Entre estas se incluyen también las indicadas en el artículo 121, inciso 23) de la Constitución Política.

Según el Reglamento Legislativo, estas se crean mediante moción y deberán indicar el número de diputados que la integran, pueden contar con tres, cinco, siete o nueve integrantes. Además, en la moción deberá incluirse el término para rendir el dictamen, que puede ser prorrogable si la Comisión lo solicita.

Las Comisiones Especiales pueden rendir informes o dictaminar proyectos de ley, según habilite el Plenario Legislativo al momento de su creación. En caso de que dictaminen proyectos de ley, los proyectos una vez dictaminados continuarán el trámite ordinario para convertirse en ley. En caso de que se trate de comisiones que deben investigar un asunto, rinden informes que tienen un procedimiento especial para su conocimiento en el Plenario Legislativo⁷. Para llevar adelante su trabajo las Comisiones Especiales utilizan los recursos ordinarios de cualquier comisión legislativa como el llamado a audiencias y comparecencias o la solicitud por escrito de información a entidades del Estado.

Las Comisiones Especiales no son el único espacio a lo interno de la Asamblea Legislativa donde se investigan asuntos. Algunas Comisiones Permanentes Especiales tienen potestad de investigar en el marco de las temáticas especializadas que analizan. Asimismo, la Comisión Permanente Especial del Ingreso y el Gasto Público tiene como función exclusiva investigar, según dicta el artículo 89 del Reglamento de la Asamblea Legislativa: “tendrá la función de vigilar y fiscalizar de manera permanente la Hacienda Pública, así como la de realizar investigaciones de control político para el óptimo manejo de los recursos de todo el Sector Público”. La Comisión de Ingreso y Gasto Público conforma distintos expedientes de investigación según se presentan las denuncias y rinde informes de investigación al Plenario Legislativo. Pese a ser el único órgano legislativo exclusivamente diseñado para investigar, sus capacidades administrativas y mecanismos de recolección de información son idénticos a las de cualquier otra Comisión.

Para profundizar en el conocimiento del ejercicio del control político a partir de la creación de comisiones especiales de investigación y dada la amplitud de los objetivos que pueden cumplir estos órganos, se creó una base de datos para dilucidar el uso de las Comisiones Especiales ya sea para investigar o dictaminar asuntos.⁸

La base de datos incluye todas las Comisiones Especiales creadas en la Asamblea Legislativa del 2002 en adelante. Incluye información relativa a la fecha de inicio de las sesiones de las comisiones especiales y su fecha de finalización, la legislatura en la que inició su trabajo y el periodo constitucional en que se desarrolló. También se agregó el área temática en que se circunscribe, según las categorías establecidas en la base de datos de *Leyes Aprobadas del PEN*. En un primer esfuerzo clasificatorio se crearon las categorías y subcategorías definidas en el

⁷ Una reforma parcial al Reglamento de la Asamblea Legislativa en su artículo 96 bis detalló el trámite de conocimiento del Plenario Legislativo y facilitó el conocimiento de expedientes de investigación en el máximo órgano legislativo (Aguirre, 2022).

⁸ Agradecimientos a María Jesús Hernández Pérez por colaborar en la codificación de la base de datos.

cuadro a continuación. Se escapa de las capacidades de la presente investigación el conocer sobre el producto de cada una de las comisiones y su trascendencia en la discusión legislativa.

Cuadro 4

Clasificación de comisiones especiales

Tipo de Comisión	Subtipo	Ejemplo
Control político: el objetivo de la comisión es investigar uno o varios asuntos debido a una motivación de las y los legisladores de ejercer el control político.	Investigadora: relacionada a la función legislativa establecida en el artículo 121 constitucional inciso 23).	Comisión Especial Investigadora sobre las posibles violaciones por parte del Gobierno de la República al derecho a la intimidad de las personas, respecto a la obtención y manejo de sus datos personales (Unidad Presidencial de Análisis de Datos)
Tramitación de proyectos de ley: el objetivo de la comisión es tramitar proyectos de ley ordinarios o de reforma constitucional.	Temáticas Especializadas: la motivación de la comisión especial es analizar un proyecto de ley de alta complejidad o analizar una serie de proyectos de ley que comparten un objetivo.	Comisión especial encargada de analizar, estudiar, proponer y dictaminar el Expediente 21.546 “Ley General de Contratación Pública”.
	Reformas Constitucionales: la motivación de la comisión especial es cumplir con el procedimiento establecido para el avance de las reformas parciales a la Constitución Política.	Comisión adición de un párrafo al artículo 33 de la Constitución Política para reconocer como derecho humano la conectividad, tecnologías de información y telecomunicaciones de información y telecomunicaciones con acceso universal en todo el territorio nacional.

Tipo de Comisión	Subtipo	Ejemplo
	Provinciales: la motivación es investigar o dictaminar asuntos relativos a una provincia.	Comisión especial de la provincia de limón, que estará encargada del análisis, investigación, estudio, dictamen y valoración de recomendaciones pertinentes y proyectos de ley, en relación con los problemas, rezagos y dificultades que afectan a la provincia de Limón, con el objetivo de proponer soluciones, leyes y políticas públicas que potencien y estimulen el desarrollo de la provincia de Limón y sus habitantes.
Híbridas: la comisión tiene el objetivo tanto de investigar como de dictaminar sobre los asuntos indicados.	Regionales: la motivación es investigar o dictaminar asuntos relativos a una región geográfica o socioeconómica.	Comisión Especial de la Región Brunca, encargada de analizar, investigar, estudiar, dictaminar y valorar las recomendaciones pertinentes en relación con la problemática social, económica, empresarial, agrícola, turística, laboral y cultural de dicha región.
Disciplinarias: relacionadas a la función legislativa establecida en el artículo 121 constitucionales incisos 9) y 10).	Análisis de sanciones a funcionarios públicos	Denuncia contra la Defensora de los Habitantes, interpuesta por un estudiante de la Universidad de Costa Rica, en relación con el uso inadecuado de los vehículos discrecionales de la Defensoría de los Habitantes.

Fuente: Elaboración propia.

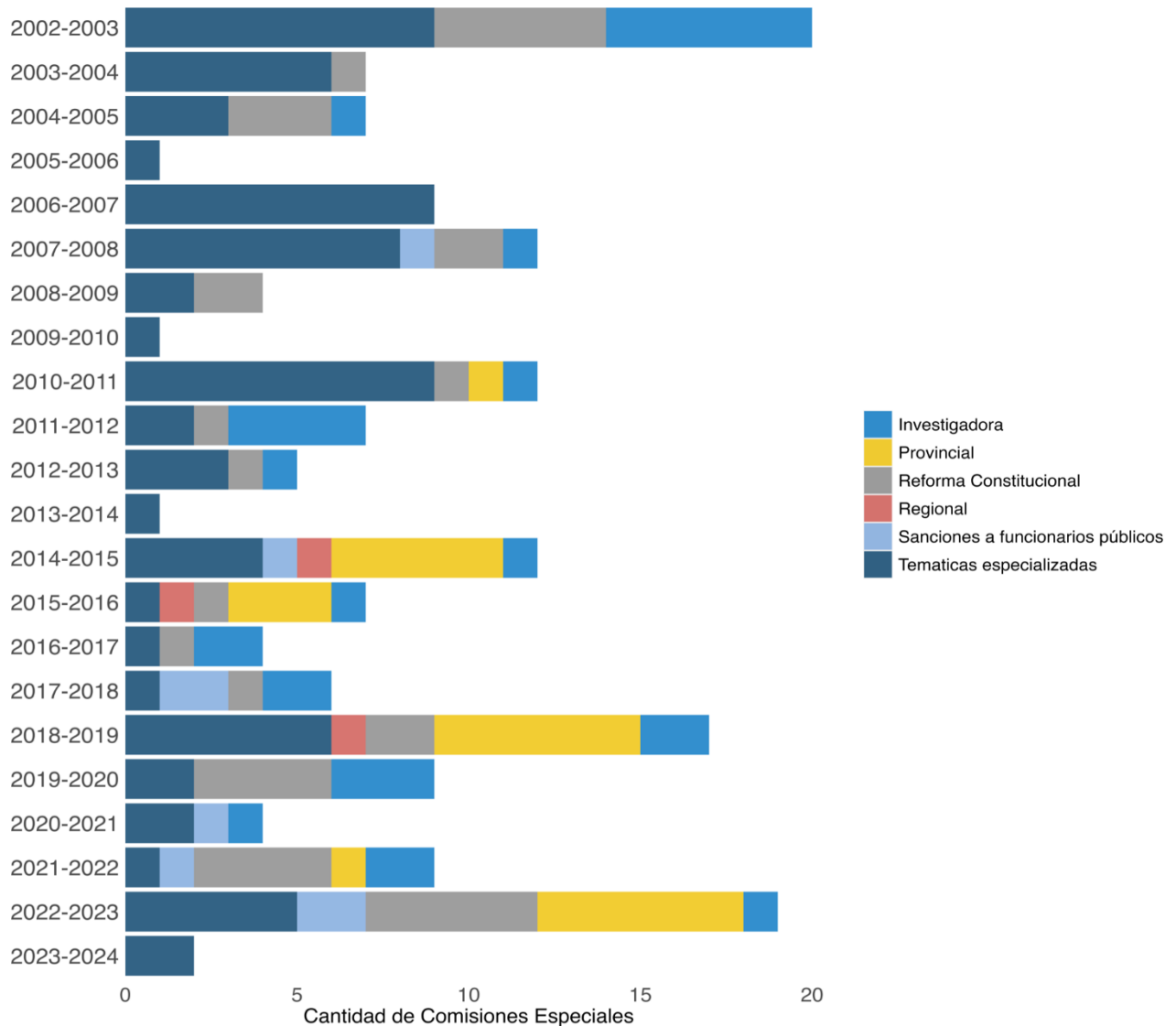
Como resultado de este esfuerzo analítico, se encontraron hallazgos interesantes en el uso de las Comisiones Especiales por parte del Parlamento. El gráfico 15 detalla la cantidad de comisiones por legislatura desde el año 2002 según su fecha de creación y su respectiva categorización, lo cual permite profundizar en la naturaleza de cada una de las comisiones creadas. Una primera observación a la información demuestra que los tipos y la cantidad de comisiones que han sido nombradas por legislatura varían en cada período, destacan los años 2002-2003 como los que más nombraron Comisiones Especiales (20 en total a lo largo del año legislativo), seguido del período 2022-2023 (19 en total).

De igual forma, se encontraron diferencias sustanciales en la cantidad de subtipos según el período de tiempo en estudio. A lo largo de los últimos 20 años se han nombrado en total 174

comisiones, de estas, 79 fueron para analizar temáticas específicas, 34 han atendido Reformas Constitucionales, 29 han sido investigadoras, en tanto que 22 se circunscribieron al ámbito provincial. Las referentes a sanciones de funcionarios públicos y regionales se utilizaron en menor medida y en casos muy concretos, se nombraron 8 y 3 correspondientemente a comisiones de esta índole.

Gráfico 15

Comisiones Especiales según subcategoría nombradas por legislatura (2002-2023)



Fuente: Elaboración propia.

Destaca también como un elemento de interés que las comisiones provinciales o regionales iniciaron su aparición en el periodo constitucional 2010 - 2011, además que son mayormente creadas al inicio de los periodos constitucionales. Al analizar por períodos, se demuestra en las administraciones Pacheco-De la Espriella, Arias-Sánchez y Chinchilla-Miranda, la última

legislatura del periodo es en la que menos comisiones especiales se crean, siendo este un año en que también se desarrollan las campañas políticas. Esa tendencia se modifica en los tres periodos subsiguientes.

En términos globales, del total de legislaturas analizadas en los 20 años en estudio, durante la primera legislatura de los periodos constitucionales se nombraron 89 comisiones, lo cual dista considerablemente del cuarto año en el cual solo se nombraron 19. Durante la segunda y tercera legislatura se crearon 44 y 23 comisiones especiales respectivamente.

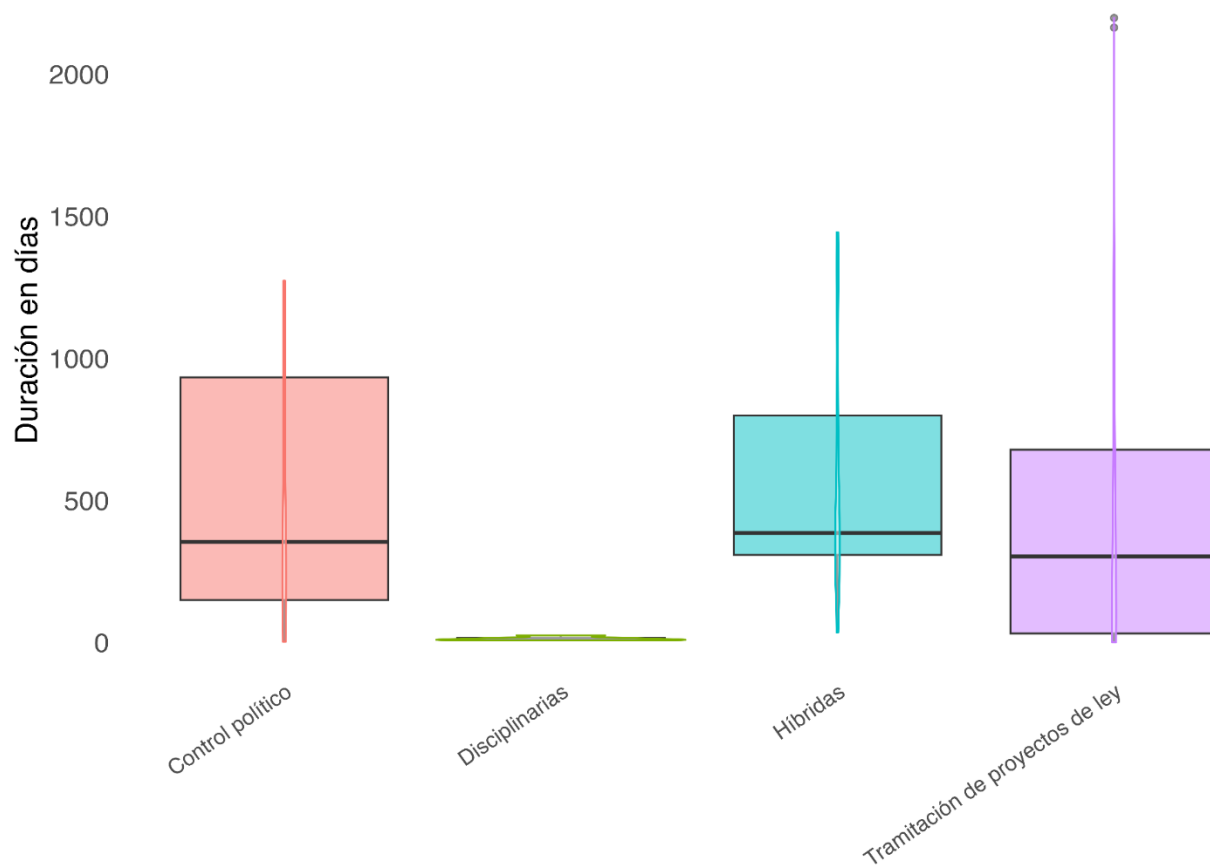
Como se mencionó en párrafos iniciales de esta sección, por reglamento la moción para nombrar una Comisión Especial debe incluir un plazo definido, debido a esta característica particular en el procedimiento resulta de interés analizar los tiempos de duración por cada tipo de comisión, que permite identificar si existen diferencias por cada una de ellas. Para esta labor, se realizó la resta entre el registro de la fecha de inicio y la fecha de finalización, importante aclarar que esta última variable se toma de acuerdo con el registro existente sobre su última sesión y no la fecha en la que rindió informe ya que no se cuenta con esta información.

El gráfico 16 expone el tiempo promedio en la duración en días por cada tipo de comisión. Las comisiones híbridas que se refieren a temas por zonas geográficas específicas reportan en promedio el mayor tiempo de duración, 629 días en promedio hasta su fecha final, le sigue la categoría de control político que reporta 521 días. Vale la pena resaltar el hecho que, si bien es cierto las comisiones que abarcan trámites de proyectos de ley no cuentan con el promedio más alto (441 días, tercer lugar por tipo de Comisión Especial), sí cuentan los casos con los valores extremos mayormente significativos. Finalmente, las Comisiones Especiales en temas disciplinares muestran la menor duración, 13 días en promedio, a lo que debe añadirse que estás se han dado a funcionarios públicos en casos muy concretos.

La naturaleza de las comisiones híbridas, clasificadas debido a su alcance provincial o regional, habilitan que legisladores y legisladoras mantengan vínculos con su territorio, por lo que puede ser una posible hipótesis de su larga duración. La categoría de control político demuestra que cuando se trata de investigaciones las mismas tienden a trascender a más de una legislatura. La posibilidad de profundizar en sus resultados y mecanismos de acción (comparecencias, solicitudes de información, entre otras) arrojaría información valiosa respecto a esta hipótesis y nuevas posibilidades de análisis.

Gráfico 16

Distribución en los tiempos desde el inicio de una Comisión Especial hasta su última sesión, según categorías (2002 - 2023)

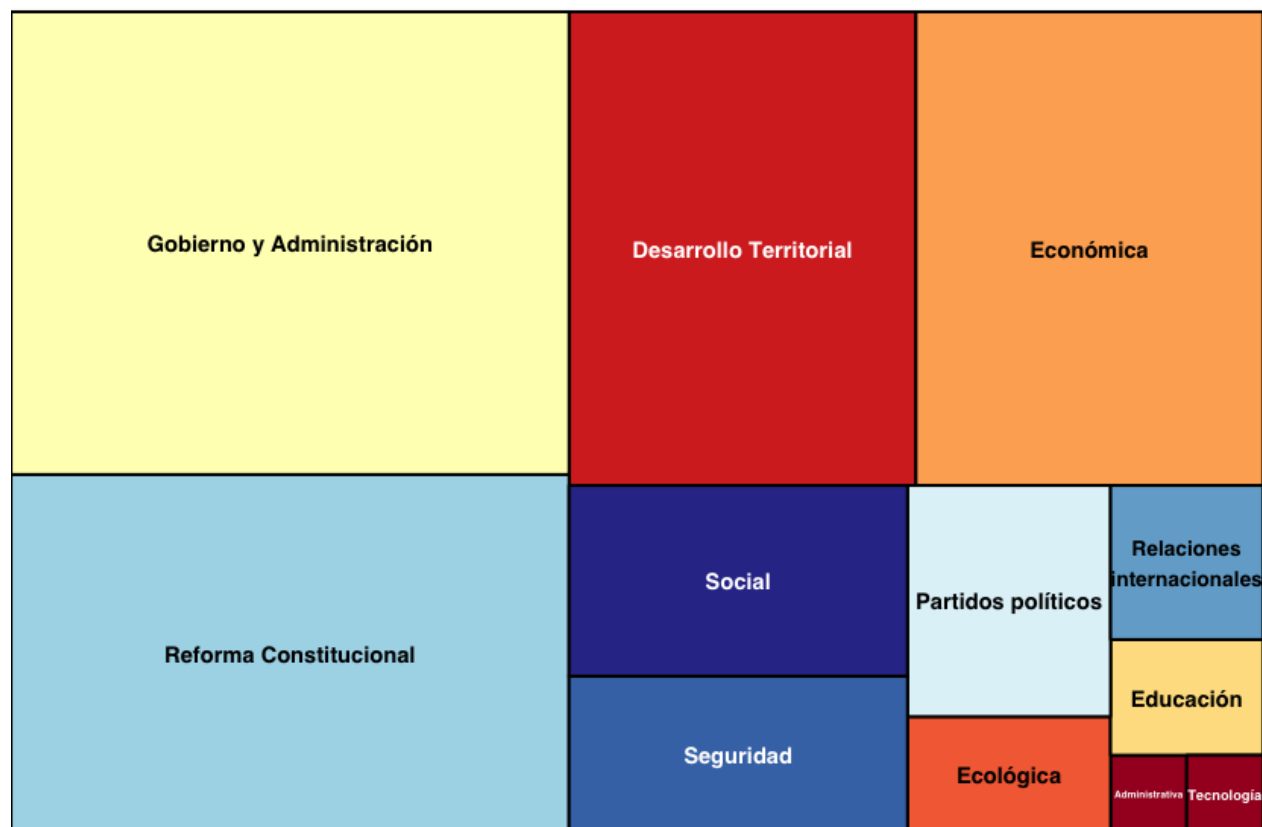


Fuente: Elaboración propia.

Por último, se realizó una evaluación de los ejes temáticos tratados por las Comisiones Especiales (gráfico 17). A grandes rasgos los temas mayoritariamente tratados en este tipo de órgano han sido vinculados a Gobierno y Administración pública, como los temas en cuanto a reformas constitucionales, lo cual se enmarca en la misma línea a lo visto en el estudio de las categorías por legislatura. Por la propia índole de las Comisiones Especiales es común que se refieran a trámites de proyectos de ley que tengan injerencia en algún aspecto de la función pública. Del mismo modo han tratado otra variedad de temas, eso sí en menor medida, como economía, sociales, seguridad, partidos políticos entre otros.

Gráfico 17

Ejes temáticos abordados por Comisiones Especiales (2002-2023)



Fuente: Elaboración propia.

El estudio del control político-parlamentario y sus múltiples manifestaciones implica la recopilación y sistematización de información dispersa en el quehacer parlamentario. Y como labor esencial del parlamento, debe analizarse junto con la producción de leyes. En este primer aporte se abordaron dos mecanismos de control: veto y resello, así como la creación de comisiones especiales para la investigación. Sin embargo, pueden sumarse al análisis otras formas de control político del amplio espectro de mecanismos de control y colaboración entre el Ejecutivo y el Legislativo para la producción de normas. Ello permitirá la compleción de las valoraciones que se realizan alrededor del trabajo parlamentario en Costa Rica.

Bibliografía

- Aguirre, Eugenia. y Arias, María. 2022. Legislatura 2021-2022 Coyuntura política y producción legislativa. Programa Estado de la Nación.
- Alcántara, Manuel y Sánchez, Francisco. 2001. Veto, insistencia y control político. En: Perfiles latinoamericanos. Vol. 9, N°. 19. Pp. 153-179. FLACSO México.
- Benavides Santos, Tatiana. 2019. El efecto de los mecanismos de paridad vertical y horizontal en la representación política en Costa Rica: el caso de las elecciones legislativas de 2018. Revista Derecho Electoral. 27(8).
- Cascante, María José. 2019. ¿A qué debemos la paridad en el Congreso 2018 – 2022? En: Los límites de la democracia costarricense: perspectivas feministas de la elección 2018. Cascante, María José, cord. San José: Montes de Oca, Pp. 211-245.
- Copeland, Gary W.1983. When Congress and the president collide: Why presidents veto legislation. *The Journal of Politics*.
- Díaz, Natalia. 2022. Jefe del Frente Amplio tras ser marginado de acuerdo en Asamblea: Sumar votos no implica un bloque homogéneo. 1 de mayo. <https://semanariouniversidad.com/pais/jefe-del-frente-amplio-tras-ser-marginado-de-acuerdo-en-asamblea-sumar-votos-no-implica-un-bloque-homogeneo/>
- Gómez, Steffan y Herrera, Mario. 2016. Desempeño legislativo en el período 1990-2016. Programa Estado de la Nación.
- Gómez, Steffan y Herrera, Mario. 2017. Análisis del desempeño legislativo 1990-2017. Programa Estado de la Nación.
- Gómez, Steffan y Murillo, Juan. 2015. Desempeño legislativo en el periodo 1990-2015. Programa Estado de la Nación.
- Hoff, Samuel B. 1991. Saying no: Presidential support and veto use, 1889-1989. *American Politics Quarterly*.
- Jones, David. 2001. Party polarization and legislative gridlock. *Political Research Quarterly*. 54(1): 125-141.
- Madrigal, Rebeca. 2022. Jefe del Frente Amplio relata su primer diálogo con Rodrigo Chaves. La Nación. 24 de abril. <https://www.nacion.com/el-pais/politica/jefe-del-frente-amplio-relata-su-primer-dialogo/O5K54TE7O5ANXOM5S2T5LGEPIM/story/>
- Madrigal, Rebeca. 2022. PLN buscará presidencia de Asamblea con Rodrigo Arias como candidato. La Nación. 5 de abril. <https://www.nacion.com/el-pais/politica/pln-postula-a-rodrigo-arias-para-presidencia-de/E5552XGQDZEKRLXW7GVFDL5ZFE/story/>
- Mayhew, D. R. 1991. *Divided we govern*. New Haven: Yale University.
- Morales, Carla. 2019. Participación política de las mujeres: una historia inacabada. En: Los límites de la democracia costarricense: perspectivas feministas de la elección 2018. Cascante, María José, cord. San José: Montes de Oca, Pp. 177-210.

OPNA. 2022. Análisis de la coyuntura Política Nacional: Segunda ronda electoral y período de transición. Observatorio de la Política Nacional.

Rogers, James. 2005. The impact of divided government on legislative production. *Public Choice*. 123(1-2): 217-233.

Rohde, David y Simon, Denis.1985. Presidential vetoes and congressional response: A study of institutional conflict. *American Journal of Political Science*.

Shields, Todd y Chi Huang.1995. Presidential vetoes: An event count model. *Political Research Quarterly*.

Solís, Alex. (1995). Guía práctica para el control parlamentario. PRODEL. Asamblea Legislativa.

Normativa o fuentes jurídicas:

- Constitución Política de la República de Costa Rica.
- Reglamento de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, actualizado a noviembre de 2022.
- Procuraduría General de la República. OJ-74-2010 del 4 de octubre de 2010.