

Dr. Gerardo Bolaños
Asesor Parlamentario,
Oficina de la Escuela Libre de Derecho

1. LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTICULO 77 DEL
REGLAMENTO LEGISLATIVO Y DE OTRAS
DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS

Existe un indudable roce entre el artículo 119 de la Constitución Política y el artículo 77 del Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina Interior de la Asamblea Legislativa¹. En efecto, el artículo 119 de la Carta Magna dispone que las resoluciones se tomarán por *mayoría absoluta de votos presentes*, es decir, la mitad más uno, excepto (*únicamente*) en los casos en que la Constitución (*y no el Reglamento*), prescribe una votación mayor².

A pesar de lo anterior, el Reglamento ha venido a establecer, violando abiertamente la Constitución, mayorías calificadas para tomar ciertas resoluciones para las cuales la Constitución Política no exige votación especial. Así, por ejemplo, son inconstitucionales, a juicio nuestro, el artículo 10 del Reglamento, que exige dos tercios de los diputados presentes para la alteración de la orden del día en Comisión; el artículo 17, en la medida en que la Constitución exige 38 votos únicamente para el cambio de lugar de sesiones, pero no para el cambio de hora; el 54 inciso 5), que exige dos tercios de los diputados presentes para la alteración de la orden del día en el Plenario; el 54 inciso 6) que exige dos tercios de los diputados presentes para la posposición de un asunto incluido en la orden del día; el 54 inciso 7) exige dos tercios de los diputados presentes para retrotraer un asunto a primer debate.

En todos los casos antes citados el Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina Interior de la Asamblea Legislativa debió exigir mayoría absoluta, es decir, mayoría absoluta de votos presentes, y no el número de votos previsto en las disposiciones citadas.

¹ Estos estudios fueron realizados dentro de nuestras funciones como Asesor del Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa. Los breves dictámenes que llevan los números 1 y 2 fueron elaborados para responder a una consulta del Presidente de la Asamblea Legislativa, Lic. Rodrigo Madrigal Nieto; el estudio N° 3 fue elaborado en respuesta a una consulta del entonces diputado Arnoldo Ferreto Segura; y el último, es decir, el que lleva N° 4, para contestar una consulta del diputado Lic. Gerardo Bolaños.

² Ellos son: Art. 140 inc. 4); 117; 121 inc. 9); 167; 97; 195 inc. 4); 140 inc. 4); 193 inc. 7); 121 inc. 24); 121 inc. 21); 121 inc. 15); 188 inc. 3); 168; 46, 156, 45; 121 inc. 22); 183; 97; 121 inc. 7); y 114 de la Constitución Política.

2. *DISTINCION ENTRE REFORMA E INAPLICABILIDAD DEL REGLAMENTO*

Por otro lado, de la relación del artículo 121 inciso 22) de la Constitución Política, en relación con el artículo 124 de la misma Carta, se desprende que las reformas al Reglamento, para ser eficaces, necesitan ser publicadas en el Diario Oficial. Esta exigencia se aplica únicamente a las verdaderas reformas al Reglamento, es decir, aquellas propuestas que tienden a modificar de modo permanente el Reglamento y no a las decisiones que aprueba corrientemente la Asamblea Legislativa, según práctica constitucional, a efecto de que *no se aplique* tal o cual disposición del Reglamento, "en un caso determinado" a tal o cual moción o proyecto de ley. Estas últimas decisiones de la Asamblea Legislativa no constituyen propiamente una reforma al Reglamento, aun cuando erróneamente reciban esa denominación, puesto que no vienen a sustituir una disposición del Reglamento por otra diferente, sino que, por el contrario, como queda dicho, tienden únicamente a que, *para un caso concreto*, deje de aplicarse una disposición del Reglamento. Por constituir una excepción al procedimiento legislativo establecido por el Reglamento se requiere, para su aprobación, dos tercios de la totalidad de los miembros de la Asamblea.

3. *EL VALOR JURIDICO DE LA EXPOSICION DE MOTIVOS DE UN PROYECTO DE LEY*

Las normas que regulan el procedimiento legislativo en Costa Rica no hacen referencia, en modo alguno, al valor jurídico que tenga o pueda tener la exposición de motivos de un proyecto de ley. El Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina Interior de la Asamblea Legislativa³ no hace la menor mención a la exposición de motivos. El artículo 33 del citado Reglamento dispone únicamente que todo proyecto de ley "deberá presentarse por escrito, a doble espacio, ante la Secretaría o la Dirección Ejecutiva de la Asamblea, acompañado de dieciséis copias

³ El Reglamento Parlamentario se denomina en Costa Rica Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina Interior de la Asamblea Legislativa. Existe una prolongada discusión acerca de la naturaleza jurídica del Reglamento Parlamentario, y, como bien señala Carlos Arguedas, "el carácter sui generis de este acto normativo queda un tanto oscurecido por la denominación con que se le conoce (la de expresión que suele emplearse para designar los actos a los que se refiere la formación de normas jurídicas de eficacia inferior a la ley. Ello no obstante, el tal Reglamento sólo es inferior a la Constitución, pero no a la Ley, ya que no importa la calidad de ésta, su tramitación se conforma y subordina a la autoridad de aquél. Además, la peculiar denominación que adoptó la Asamblea (Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina Interior), patentiza la circunstancia de que éste no se refiera solamente al procedimiento legislativo, en sentido estricto: regula, en general, el procedimiento parlamentario, noción ésta comprensiva, aparte de la función legislativa, de las restantes funciones de la Asamblea". Vid. "La iniciativa en la formación de la Ley". Editorial Juricentro, San José, C.R., 1978. p. 80.

y firmado por el Diputado o los Diputados que lo inicien o lo acojan; o por el Ministro de Gobierno correspondiente cuando el proyecto sea de iniciativa del Poder Ejecutivo". El Reglamento *no exige*, por consiguiente, para la presentación de un proyecto de ley, que éste venga acompañado de una exposición de motivos.

Ante todo, es preciso definir qué es la exposición de motivos en sentido propio y distinguirla de los dictámenes y de los antecedentes o materiales legislativos, ya que algunos autores (Messineo, por ejemplo)⁴ no hacen tal diferencia.

La exposición de motivos puede ser definida como un preámbulo que (por costumbre inveterada), generalmente acompaña todo proyecto de ley. La misma debe llenar de manera inmediata una importante finalidad: permitir a los legisladores conocer de la manera más breve pero exacta posibles, los propósitos que mueven a su presentación (del proyecto), qué situaciones regula, con qué efectos (materiales) se supone que las normas causarán; qué impacto tienen las normas en el ordenamiento vigente (cosa que, además, deberá ponerse de manifiesto en el articulado).

A diferencia de lo que acontece en la exposición de motivos, el Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina Interior sí hace referencia, en algunas de sus disposiciones, al Dictamen que deben rendir las comisiones legislativas (artículos 36 y 37)⁵.

Sin embargo, ni la doctrina ni la legislación definen qué es un dictamen.

El Dictamen puede ser definido como la expresión escrita del resultado del examen que ha hecho una Comisión legislativa (contentivo de sus conclusiones y recomendaciones), del texto de un proyecto que ha sido sometido a su conocimiento. La Comisión deberá recomendar, junto con su Dictamen, la aprobación o el rechazo del proyecto de ley y al texto de éste deberán incorporarse las conclusiones y recomendaciones de la Comisión.

Los antecedentes o materiales legislativos pueden estar constituidos por las actas de la Comisión que ha preparado el texto del proyecto de ley, o bien por los escritos, memoriales y observaciones que las instituciones oficiales o las personas privadas han hecho llegar a los encargados de preparar el texto del proyecto de ley o a la Comisión encargada de estudiarlo.

⁴ Vid. Messineo, Manual de Derecho Civil y Comercial, Tomo I, pág. 103.

⁵ El artículo 36 del Reglamento se refiere al Dictamen en los siguientes términos: "Si el Director Administrativo sólo hubiera entregado a la Secretaría, un Dictamen o informe, de mayoría o de minoría, éste se publicará en el Diario Oficial...". Por su parte el artículo 37 expresa que "Cada proyecto de ley que recomiende una Comisión deberá hacer referencia en sus considerandos, al número y fecha del Diario Oficial en el cual se publicó el proyecto original respectivo. Si no ha sido publicado debe indicarse así". Obsérvese que las citadas disposiciones utilizan tres expresiones diferentes para referirse al Dictamen: Dictamen, Informe y Considerandos.

La exposición de motivos (y lo mismo puede decirse de los trabajos preparatorios y del texto de un dictamen legislativo) no vincula imperativamente al intérprete de la ley, sin perjuicio de que sea grande su autoridad, que la doctrina reconoce sin dificultad⁶ en cuanto elemento interpretativo orientador, pero no determinante, del sentido que debe darse al texto legal, texto exclusivamente constituido por la parte dispositiva de la norma, a partir de las palabras "dispone", "decreta", "deróganse", "modifícanse" u otras similares.

El legislador aprueba un texto, y no una determinada interpretación del mismo. Por tal razón las representaciones que sobre la norma se hagan los autores de la ley en la exposición de motivos no vinculan al juez, ni a la administración, puesto que no se convierten en parte del contenido de la orden dictada por el legislador, es decir, no forman parte de la ley, lo que no obsta, como ya expresamos, para que se les conceda un notable *valor interpretativo* como instrumento, junto con otros documentos relativos al debate, para la hermenéutica legislativa, esto es, para la aplicación e interpretación de la ley.

La eficacia jurídica de la exposición de motivos no es idéntica a la denominada "parte dispositiva de la norma" ni tiene análoga fuerza vinculante para particulares y funcionarios. Por esta razón, justamente, es inadmisibles un recurso de casación por violación del texto de la exposición de motivos.

En resumen, como ya señalamos, la exposición de motivos sirve solamente para orientar a los Tribunales de Justicia y a la Administración y a los administrados, en la interpretación de la ley, al igual que los dictámenes de las Comisiones legislativas, careciendo ambos de fuerza vinculante.

4. VOTACION REQUERIDA PARA QUE EL PLENARIO DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA SE CONVIERTA EN COMISION GENERAL PARA ENMENDAR UN PROYECTO DE LEY

No señala expresamente el Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina Interior de la Asamblea Legislativa qué votación (es decir, cuántos votos) se requiere para que la Asamblea se convierta en Comisión General y conozca, en *primer debate*, de mociones (propuestas o peticiones) para modificar o completar un proyecto. En efecto, los artículos 43, 56 y 75 inciso c) del Reglamento, que regulan la facultad que tiene la Asamblea de convertirse en Comisión General, guardan silencio sobre este particular.

Sin embargo, la concordancia y armonía que debe exigirse en la interpretación de las normas, permite concluir que la Asamblea puede

⁶ Vid. de Castro, Derecho Civil de España. I Madrid 1949, pág. 472.

convertirse en Comisión General únicamente cuando se apruebe una moción en este sentido mediante dos tercios de los votos de la totalidad de los miembros de la Asamblea. Ello, en virtud de las siguientes consideraciones⁷.

Las Comisiones Permanentes son el órgano donde normalmente se lleva a cabo el análisis y discusión de los proyectos de ley. Estas Comisiones a quienes el Reglamento (Vid. art. 31 d) ha encomendado la tarea de discutir las propuestas o peticiones (mociones) que *modifican o completan* los proyectos de ley, son órganos esenciales para la actividad legislativa, puesto que, en principio, el Plenario sólo discute los proyectos o proposiciones que han sido previamente estudiadas en Comisión. Un diputado puede presentar en el Plenario una *moción nueva*, es decir, una propuesta que no fue presentada ni discutida en Comisión. Pero ello implica apartarse de las reglas normales del procedimiento legislativo y conlleva, por consiguiente, la *suspensión o inaplicación singular del Reglamento*⁸. Será preciso entonces aplicar el artículo 101, que estipula que toda reforma total o parcial del Reglamento, así como la interpretación de cualquiera de sus disposiciones, requiere para ser aprobada, los votos de los dos tercios de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa.

Obsérvese, sin embargo, que una vez que el Plenario se ha convertido en Comisión General, mediante el voto de los dos tercios de sus miembros, las mociones que se discutan sobre el fondo del proyecto requieren, para ser aprobadas, a juicio nuestro, de *mayoría absoluta*, y no mayoría calificada de dos tercios, puesto que al convertirse el Plenario en Comisión General debe aplicar la regla general establecida en el artículo 77 del Reglamento y 119 de la Constitución que sienta el principio según el cual las resoluciones de la Asamblea se tomarán por *mayoría absoluta de votos presentes* (es decir, la mitad más uno), excepto en los casos en que la Constitución Política exija una votación mayor.

Existe, sin embargo, un caso en que la Asamblea Legislativa por mayoría absoluta de los votos presentes, es decir, sin requerir los dos tercios de sus miembros, debe convertirse en Comisión General. Tal situación está contemplada en el numeral 43 del Reglamento cuando afirma que si en una Comisión es rechazada una moción de fondo, presentada a tiempo, el Diputado proponente tiene el derecho de volver a presentarla a la Asamblea en Primer Debate, si ésta se constituye en Comisión General con ese efecto, a solicitud del mismo diputado. Es

⁷ Aparte de que existen numerosos precedentes legislativos en esta materia. Vid. entre otros, Acta de la sesión ordinaria N° 73 de 30 de octubre de 1972, pág. 7, donde el Presidente de la Asamblea afirma: "La moción para convertir a la Asamblea en Comisión General requiere 38 votos para su aprobación". Se trataba, en este caso, de una propuesta nueva, es decir, de una propuesta que no había sido conocida en Comisión.

⁸ En este caso la Asamblea reforma, para la oportunidad, el párrafo 2 del artículo 34 que expresa que los diputados podrán presentar mociones de fondo (únicamente) en la Comisión respectiva.

decir, el hecho de que una moción haya sido presentada y discutida y rechazada en Comisión crea en su favor un *privilegio*: el privilegio de ser nuevamente discutida en el Plenario. Este es el sentido del artículo 43. Si no se interpreta de esta manera no vemos qué función desempeña en el Reglamento el artículo 43, desde que alguna diferencia tiene que existir entre las *mociones nuevas* y las *mociones presentadas en Comisión*, puesto que a éstas se refiere de modo particular el artículo 43.

Un precedente importante apoya esta interpretación. En efecto, en la sesión ordinaria N° 4 de 6 de mayo de 1970 el Presidente de la Asamblea expresó: "El proyecto sale de Comisión acompañado de un informe, lo que antes se llamaba dictamen; este informe viene acompañando al proyecto en definitiva, tal como queda aprobado en Comisión. El Primer Debate, como se ha acostumbrado siempre y esto no es cosa nueva, es para discutir mociones rechazadas en Comisión, que *pueden entrar a debate por simple mayoría en el Plenario...*".

En conclusión: A juicio nuestro, para convertir el Plenario en Comisión General se requerirá de mayoría calificada (dos tercios) o de mayoría absoluta (la mitad más uno) según se trate o de una *moción nueva* o de la *reiteración de una moción* presentada y rechazada en Comisión. En el primer caso (moción nueva), se requieren dos tercios, puesto que implica, dicho está, la suspensión o inaplicación singular, es decir, para un caso concreto, del Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina de la Asamblea, desde que el Parlamento entrará a conocer de una propuesta que no ha seguido el procedimiento legislativo ordinario (presentación y discusión previa en Comisión según dispone el artículo 34, antes de ser elevado al Plenario el Proyecto de ley); en el segundo caso (reiteración de una moción presentada y rechazada en Comisión), la Asamblea se convertirá en Comisión General *mediante mayoría absoluta*, desde que se trata de convertir a la Asamblea en Comisión General, *sin necesidad de suspender o inaplicar* el Reglamento, puesto que la Asamblea entrará a conocer de una moción que se ajustó al procedimiento legislativo ordinario y acató lo dispuesto en el artículo 34, párrafo segundo del Reglamento que expresa que los diputados podrán presentar (únicamente) mociones de fondo en la Comisión respectiva⁹.

⁹ Cabe señalar, finalmente, que un día después de redactado este trabajo, en la sesión ordinaria N° 40 de 13 de julio de 1978, el actual Presidente de la Asamblea Legislativa, Licenciado Rodrigo Madrigal Nieto, expresó lo siguiente: "Me ha parecido que lo correcto es que el artículo 43 (del Reglamento) debe verse ligado al artículo 119 de la Constitución. En consecuencia, debe ser por simple mayoría en aquellos casos en que la moción ha sido rechazada en la Comisión. Si esa moción viene sin enmiendas, o sea que no se pueda conceptuar moción nueva, es por simple mayoría; si fuera rayada o se presentara una moción nueva, que fue el primer caso que ayer analizamos, requiere los treinta y ocho votos" (sic).

EN TORNO AL CONCEPTO DE LA INTERPRETACION LITERAL

(Dificultades para su delimitación)

Dr. Enrique P. HABA

Profesor de Filosofía del Derecho.
Universidad de Costa Rica.

Investigador honorario de la
Alexander von Humboldt-Stiftung