

Formación de leyes

Introducción:

La calidad democrática de la formación de leyes

El presente capítulo de la Auditoría evalúa la siguiente pregunta: ¿cuál es la calidad democrática del proceso de formación de leyes que se realiza en Costa Rica? Por calidad democrática del proceso de formación de leyes se entiende el grado en que las leyes, decretos y disposiciones que rigen al país son aprobadas por los representantes políticos de la ciudadanía mediante un proceso respetuoso de las normas constitucionales, “expresivo” de la voluntad popular, abierto al escrutinio público y sujeto al control ciudadano (Prats, 1995).

El proceso de formación de leyes es una actividad crucial para el funcionamiento de una democracia. En un Estado democrático de derecho, las leyes están hechas para ser acatadas y sus disposiciones sujetan a todos los habitantes de un país, incluidos quienes ejercen el gobierno (capítulos 3 y 5). Y es también una actividad crucial porque en ella se anudan dos características básicas de la democracia moderna: por una parte, el ejercicio de la representación política¹ (Przeworski, Stokes et al., 1999) y, por otra, el ejercicio del gobierno de la mayoría con respeto a los derechos de la minoría (Sartori, 1987).

En una democracia representativa basada en la división de poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) como la costarricense, el Poder Legislativo es la rama del Estado en la cual se concentran, aunque no exclusivamente, las actividades propias de la formación de las leyes. El Legislativo es, además, el poder más representativo del Estado, porque agrupa en su seno a diferentes fuerzas políticas. En función de las disposiciones constitucionales y de la representación que le asignó la población, el

Poder Legislativo decide sobre la normativa que rige en el país. Ciertamente, el Poder Ejecutivo tiene algunas facultades legislativas, pero estas se encuentran subordinadas a las del Legislativo. Por su parte, el Poder Judicial ejerce la vigilancia de la constitucionalidad de las leyes aprobadas por el Estado y de las disposiciones e intervenciones del Poder Ejecutivo. En este capítulo se dice que existe una “interpenetración” entre los poderes y, por ello, el funcionamiento del Poder Legislativo en el proceso de formación de leyes no puede analizarse de manera aislada de los otros dos poderes (Calderón, 1999; Jiménez, 2000).

En el ejercicio de la representación política dentro del Poder Legislativo, las oportunidades de que los procedimientos técnicos para la deliberación y aprobación de las leyes garanticen representación a las minorías parlamentarias y, en general, a la ciudadanía tienen gran importancia. Estos procedimientos determinan el respeto que, en la práctica, las mayorías guardan a las minorías sociales, políticas o culturales, pues definen las oportunidades que éstas tienen para expresarse y ejercer su capacidad de influencia dentro del proceso legislativo. Además, los procedimientos técnicos para la aprobación de leyes crean, en mayor o menor grado, oportunidades para la participación ciudadana y son, por ello, una herramienta que facilita u obstaculiza la formación de mayorías parlamentarias capaces de representar, a su vez, a mayorías sociales².

Por lo anterior, el proceso de formación de

leyes concentra una parte importante de las energías políticas de un país. Los partidos políticos, los grupos de presión, las clases y organizaciones sociales y, en general, la ciudadanía se entremezclan en una lucha política constante por hacer prevalecer sus valores e intereses en las leyes y decretos que aprueban los poderes del Estado.

Lo que esperaríamos

En una democracia de alta calidad se esperaba que el Poder Legislativo, encargado de la formación de leyes, funcione mediante normas democráticas. Es decir, que en sus funciones legislativas a las y los congresistas se les garantice su libertad de expresión y cuenten con apoyo técnico e información para expresar sus opiniones. Se esperaba que los procedimientos para la aprobación de leyes estén abiertos al escrutinio y a la participación de las personas y las organizaciones sociales y políticas, así como a las instituciones públicas responsables de ejercer control legal y administrativo sobre los asuntos públicos.

Por otra parte, las relaciones del Poder Legislativo con el Poder Ejecutivo no comprometerían sus respectivas competencias e independencia constitucional. Esto significa que no existan presiones del Ejecutivo para la elección de los órganos parlamentarios; que el Presidente tenga un mínimo poder para legislar por decreto y sin controles parlamentarios; y que exista una coalición mayoritaria estable y conocida en el Poder Legislativo, que facilite, aunque no garantice, la aprobación de las iniciativas del Ejecutivo.

Aspiraciones máximas

Las aspiraciones definidas por el Consejo Consultivo para el tema de la formación de leyes en el marco de una democracia de alta calidad son las siguientes:

- Ningún asunto público está excluido de la aplicación de normas democráticas, excepto la vigencia de las garantías constitucionales.
- El Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo mantienen relaciones fluidas y diversas, que no comprometen sus respectivas competencias constitucionales.
- El Poder Legislativo funciona mediante normas democráticas.

Valoración general

El panel de evaluación constató que la Asamblea Legislativa es el Poder del Estado con atribuciones

RECUADRO 5.1

Preguntas de evaluación e indicadores

Las 3 aspiraciones del dominio de formación de leyes fueron desagregadas en 14 preguntas de evaluación y éstas, a su vez, en 21 indicadores que guiaron el proceso de investigación y evaluación de la Auditoría.

De los 21 indicadores, 14 fueron evaluados por el panel de expertos, 2 son indicadores de comprobación y 5 fueron descartados por falta de información o errores en la redacción inicial del indicador.

para modificar las competencias políticas, administrativas o técnicas de las instituciones públicas. La Sala Constitucional ejerce un control de constitucionalidad que fiscaliza el apego de los poderes Legislativo y Ejecutivo a las disposiciones de la Constitución Política. La reciente creación de la Oficina de Iniciativa Popular, en la Asamblea Legislativa, expande las oportunidades de las y los ciudadanos para presentar propuestas tendientes a modificar las competencias de las instituciones públicas. Aunque la aprobación de las leyes está abierta al escrutinio público, la participación ciudadana en ese proceso no está garantizada ni en la normativa, ni por las prácticas de la Asamblea. Con base en esta evidencia, el panel valoró que existe un cumplimiento medio -balance de logros e incumplimientos- en el indicador sobre las oportunidades de participación ciudadana en la formación de leyes. Por ello consideró, además, que en Costa Rica existe poco control ciudadano en el proceso de aprobación de leyes, aunque no hubo acuerdo en la calificación de la gravedad de esta situación.

De acuerdo con el panel evaluador, hay un balance de logros e incumplimientos en la aspiración de que las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo sean diversas, fluidas y que no comprometan sus respectivas competencias constitucionales. No se encontró evidencia de presiones indebidas del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo en la elección del Directorio Legislativo, hecho que dio lugar a la mejor calificación del panel. Otros indicadores fueron calificados menos favorablemente. Con base en la evidencia, el panel encontró que en las tres últimas administraciones de gobierno han existido mayorías parlamentarias (29 votos) estables y, a lo largo del tiempo, la proporción de iniciativas generadas por el Ejecutivo y aprobadas por la Asamblea Legislativa ha sido también estable y un tanto menor que las iniciativas

generadas por el Poder Legislativo. Sin embargo, el panel reconoció que existe un ciclo electoral en esta materia y que faltan estudios sobre la importancia de las leyes aprobadas o rechazadas. Los evaluadores no lograron consenso en la valoración del indicador sobre la transparencia de las mayorías parlamentarias. Hay evidencia de que en la aprobación de leyes importantes para el Poder Ejecutivo son frecuentes los incentivos especiales a los diputados de partidos minoritarios. Algunos de estos acuerdos se hacen públicos, pero otros se negocian únicamente dentro del ámbito de las fracciones. Un evaluador señaló que estos incentivos especiales son inevitables y que, en todo caso, lo importante es si violan o no el ordenamiento jurídico, cosa que en su opinión no ocurre.

El panel consideró que el Reglamento de la Asamblea Legislativa establece garantías para la libertad de expresión de las y los diputados durante el proceso de aprobación de las leyes y la realización de elecciones democráticas del Directorio Legislativo. Se encontró evidencia de una constante participación de los diputados de oposición en las deliberaciones del Plenario. No obstante, el panel consideró que el Directorio Legislativo carece de facultades para sancionar el irrespeto de las y los diputados a la normas del Reglamento Legislativo.

Métodos utilizados

Una investigación temática y dos ponencias especializadas fueron los trabajos que sirvieron de base para el dominio de formación de leyes. Las ponencias especializadas se titulan *El Poder Legislativo funciona mediante normas democráticas* (Rodríguez, 1999) y *El ejercicio del periodismo como expresión de la libertad de expresión* (Vargas, 1999). La investigación temática fue *Rendición de cuentas y representación responsable* (Muñoz, 1999).

Se utilizaron análisis jurídicos relacionados con los temas de la libertad de expresión de los congresistas según el Reglamento de la Asamblea Legislativa (Cerdas, 1999), las relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo (Calderón, 1999 y Jiménez, 1999), el poder del Presidente para gobernar por decreto (Rojas, 1999) y los medios de la ciudadanía para remediar violaciones a sus derechos (Muñoz, 1999a).

Los registros administrativos permitieron determinar los medios de difusión que utiliza la Asamblea Legislativa y la periodicidad de sus publicaciones. El Departamento de Estadísticas de esa misma entidad aportó la información sobre la aprobación de proyectos, por legislatura y según procedencia. En la Sala Constitucional, la Procuraduría

General de la República y la Casa Presidencial se indagó sobre la producción de decretos ejecutivos y cuántos de ellos han sido declarados inconstitucionales.

También se realizó una búsqueda en dos medios de prensa para recabar noticias de la última década relacionadas con el funcionamiento de la Asamblea Legislativa, elecciones del Directorio Legislativo, coaliciones para la aprobación del Presupuesto Nacional y elecciones de los presidentes municipales.

En las sesiones de grupos focales se recopilaban las opiniones de los participantes sobre el funcionamiento de la Asamblea Legislativa, su papel de control político y la confianza que tiene la ciudadanía en los diputados. Las discusiones también se refirieron a ciertas instancias de participación en los asuntos públicos.

Se recurrió a la Constitución Política para verificar las potestades de la ciudadanía en la modificación de las competencias de las instituciones públicas aprobadas por la Asamblea Legislativa.

Otras investigaciones que se revisaron para la elaboración del capítulo fueron un estudio sobre el Proceso de Concertación Nacional (Barahona et al, 1999), una investigación sobre las denuncias contra las municipalidades presentadas ante la Defensoría de los Habitantes (León, 1998) y un informe de gestiones legislativas realizado por PROCELEX (Oreamuno, 1999).

El panel de expertos para el tema de formación de leyes estuvo compuesto por tres distinguidos exdiputados de la Asamblea Legislativa, dos de ellos de partidos minoritarios y uno de ellos de un partido mayoritario, quien también ocupó la presidencia del Congreso.

Antecedentes relevantes

Es preciso hacer un llamado de atención sobre la evolución que ha tenido en las últimas décadas el funcionamiento de la Asamblea Legislativa. Las funciones del diputado de antaño estaban enfocadas básicamente hacia la elaboración de las leyes, las cuales eran en su mayoría copias de los códigos de otros países; por ejemplo, el Código Civil fue tomado del Código francés (Muñoz, 1994). Hoy en día, el contexto económico y social obliga a la elaboración de leyes técnicamente más complejas y de mayor calidad. A esto se agrega un mayor control de la constitucionalidad sobre la formación de leyes, a partir de la creación de la Sala Constitucional. Por otra parte, la labor en el Plenario Legislativo no es la única actividad de los diputados. La producción de leyes se mezcla con otras funciones variadas: atención a la clientela

Problemas más importantes relacionados con la formación de leyes, según el grado de descontento y frecuencia, de acuerdo con una encuesta aplicada en la Gran Área Metropolitana (GAM) en diciembre de 1997
(CIFRAS RELATIVAS)

AFIRMACIÓN	Muy molesto^{a/}	Muy frecuente^{b/}
La Asamblea Legislativa tiene mucho poder	68	82
Los diputados deben su puesto a los poderosos	78	90
Las leyes no se actualizan	69	70
El Gobierno no cumple con las obligaciones que las leyes le imponen	80	81
La Asamblea Legislativa es muy lenta para aprobar leyes	82	88
Al tico le falta información sobre las leyes que aprueba la Asamblea Legislativa	77	84
Las partidas específicas son sólo para los amigos de los diputados	86	82
Las leyes que aprueba la Asamblea Legislativa favorecen a unos pocos	80	82
Los ciudadanos no están representados en la Asamblea Legislativa	79	81
La Asamblea Legislativa obstaculiza proyectos importantes para el país	77	80

^{a/} Porcentaje de personas entrevistadas que contestaron que estaban “muy” o “extremadamente” molestas con el problema enunciado en la afirmación.

^{b/} Porcentaje personas entrevistadas que contestaron que el problema enunciado en la afirmación era “muy” o “extremadamente” frecuente.

FUENTE: BORNEMISZA, 1997.

electoral, representación de las comunidades, liderazgo político dentro de los partidos e intermediación con los grupos de presión (Muñoz, 1994).

Otro elemento por considerar es la negativa percepción ciudadana sobre el desempeño de las y los diputados. En la encuesta nacional realizada para la Auditoría, sólo el 28,6% de las personas consideró que la Asamblea trabaja por la comunidad; esta institución se ubicó en el noveno lugar de una lista de 12 instituciones. Sólo el 17% de las y los entrevistados consideró que los partidos

políticos lo hacen (UNIMER R.I, 1999a). En un estudio de opinión sobre las elecciones de 1998, al solicitar recomendaciones para mejorar el sistema electoral, la segunda recomendación más mencionada fue la elección directa de diputados y municipios (Maestría Centroamericana de Ciencias Políticas, 1999). En los grupos focales realizados como parte de las investigaciones previas al inicio de la Auditoría, de los tres poderes del Estado, el Legislativo recibió el mayor número de opiniones negativas (cuadro 5.1).

Ningún asunto público está excluido de la aplicación de normas democráticas

La aspiración de que ningún asunto público esté excluido de la aplicación de normas democráticas, excepto la vigencia de garantías constitucionales, se refiere a dos premisas del funcionamiento de una democracia. La primera es la inexistencia de “dominios reservados” para la formulación, aprobación y ejecución de cualquier política pública bajo el control de grupos que no son electos por la ciudadanía y no están sometidos a la obligación política, legal o administrativa, de rendir cuentas por sus actos, o “poderes guardianes” (Valenzuela, 1992). La segunda premisa es la imposibilidad de abolir, “por vía legal”, los derechos y garantías individuales que la Constitución Política estipula. Esto evita la posibilidad de que ocurran situaciones como los “autogolpes legales” a-la-Fujimori en Perú, o el ascenso legal del partido nazi en Alemania y el fin de la República de Weimar.

La aplicación de las normas democráticas a los asuntos públicos fue analizada por la Auditoría por medio de 3 factores:

- Aprobación de las competencias políticas, judiciales, administrativas y técnicas de las instituciones públicas por medio de reglas democráticas.
- Libre acceso ciudadano a medios jurídicamente establecidos, con autoridad para modificar las competencias políticas, administrativas y técnicas de las instituciones públicas.
- Libre acceso ciudadano a medios eficaces y jurídicamente establecidos para remediar violaciones a sus derechos civiles y políticos por parte de esas instituciones públicas.

Resumen de hallazgos y resultados de la evaluación

CUADRO 5.2

Ningún asunto público está excluido de la aplicación de normas democráticas



PRINCIPALES EVIDENCIAS ENCONTRADAS

- La Sala Constitucional garantiza la supremacía de la Constitución Política en el ordenamiento jurídico. Tutela de los derechos y libertades fundamentales por medio de las acciones de inconstitucionalidad, el recurso de amparo, incluso contra particulares, y el recurso de hábeas corpus.
- Las leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa están sometidas al control de la Sala Constitucional. La jurisprudencia de esta última ha señalado que el contenido de las leyes debe estar conforme con la Constitución, y que la Asamblea Legislativa debe respetar el debido proceso durante el proceso de aprobación.
- Las funciones y competencias de los ministerios de gobierno y de las instituciones autónomas están definidas por medio de legislación específica, excepto en el caso de los ministros “sin cartera”. La Asamblea Legislativa está obligada a consultar con una institución afectada cualquier reforma o normativa que modifique sus funciones y competencias.

CONTINUA ►



- El funcionamiento de las instituciones del Estado costarricense está sometido al control político y legal del Poder Legislativo (Asamblea Legislativa y sus instituciones auxiliares: la Contraloría General de la República y la Defensoría de los Habitantes). Las herramientas de control político de la Asamblea Legislativa (las interpelaciones y censuras de ministros, el control de las memorias institucionales y las comisiones de investigación) son débiles y poco eficaces.

- La Defensoría de los Habitantes resuelve denuncias de los ciudadanos contra actuaciones de los funcionarios o la administración pública y emite criterios y recomendaciones. Sus resoluciones son generalmente acatadas por las y los funcionarios públicos. También puede actuar de oficio y realizar investigaciones sobre temas de particular importancia para el país.

EVALUACION DEL PANEL

Ningún asunto público está excluido de la aplicación de normas democráticas

Valoración general de la aspiración	CUMPLIMIENTO MEDIO Balance de logros e incumplimientos en la aplicación de normas democráticas en la gestión de los asuntos públicos.
Nivel de acuerdo	UNANIMIDAD Unanimidad en 2 de 2 asuntos evaluados.
Asunto mejor calificado	CUMPLIMIENTO GENERAL ■ Libre acceso ciudadano a medios eficaces para remediar violaciones a sus derechos.
Asunto peor calificado	CUMPLIMIENTO MEDIO ■ Libre acceso ciudadano a medios jurídicamente establecidos para modificar las competencias políticas, administrativas y técnicas de las instituciones públicas.
Asunto sin acuerdo	NO HAY

Comentario general

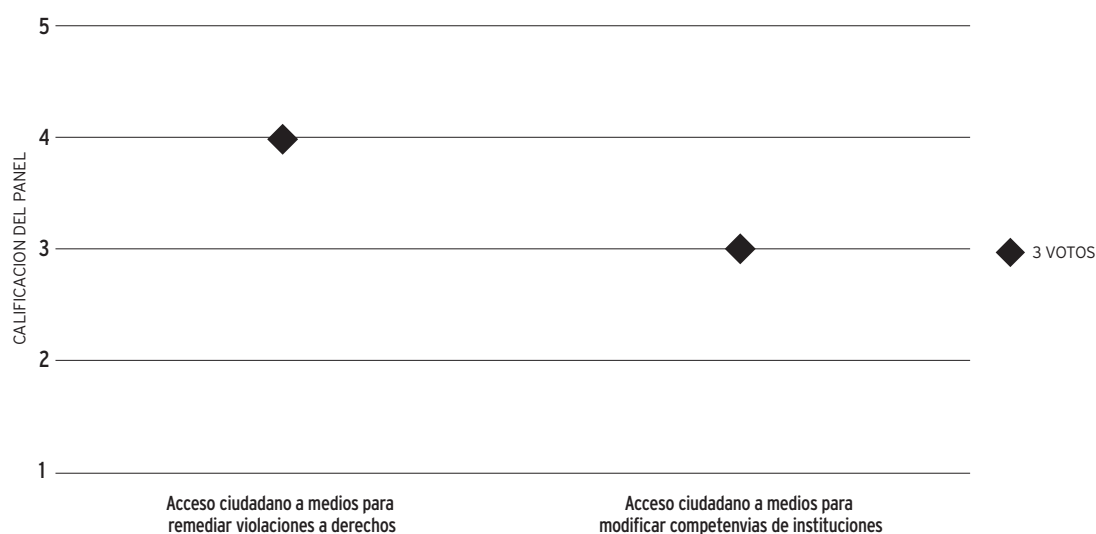
La Asamblea Legislativa es el único poder del Estado con atribuciones para modificar las competencias políticas, administrativas o técnicas de las instituciones públicas. La Sala Constitucional ejerce un control de constitucionalidad que fiscaliza el apego de los poderes Legislativo y Ejecutivo a las disposiciones de la Constitución Política. La reciente creación de la Oficina de Iniciativa Popular, en la Asamblea Legislativa, expande las oportunidades de las y los ciudadanos para presentar

propuestas tendientes a modificar las competencias de las instituciones públicas. Sin embargo, la ciudadanía utiliza poco este mecanismo.

La ciudadanía tiene acceso, desde cualquier parte del país y en cualquier momento, a instituciones encargadas de defender los derechos civiles y políticos. No hay evidencias de que los denunciantes reciban amenazas a su integridad o su patrimonio. El panel advirtió que no evaluó la eficacia o prontitud de la respuesta de las instituciones encargadas, sino únicamente el acceso de las personas a ellas.

GRAFICO 5.1

Ningún asunto público está excluido de la aplicación de normas democráticas



1= INCUMPLIMIENTO SEVERO; 2 = INCUMPLIMIENTO GENERAL; 3 = CUMPLIMIENTO MEDIO; 4 = CUMPLIMIENTO GENERAL; 5 = CUMPLIMIENTO PLENO.

CUADRO 5.4

Ningún asunto público está excluido de la aplicación de normas democráticas

EVALUACIÓN DE LOS INDICADORES DE COMPROBACIÓN

Cumplimiento	Indicador de comprobación
✓	Empleo de medios democráticos para la aprobación de las competencias institucionales.
Número de indicadores de comprobación	1
Número de indicadores cumplidos	1

- ✓ = se cumple (1 punto).
- X = no se cumple (0 puntos).
- ⊕ = se cumple parcialmente (0,5).
- ? = no se logró reunir información.

Información de base

¿Se emplean medios democráticos para la aprobación de todas las competencias políticas, judiciales, administrativas y técnicas de las instituciones públicas?

L El artículo 11 de la Constitución Política señala: “El Gobierno de la República es popular, representativo, alternativo y responsable. Lo ejercen tres Poderes distintos e independientes entre sí: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Ninguno de los Poderes puede delegar el ejercicio de funciones que le son propias.” El artículo 105 dice: “La potestad de legislar reside en el pueblo, el cual la delega, por medio del sufragio, en la Asamblea Legislativa. Tal potestad no podrá ser renunciada, ni sujeta a limitaciones mediante ningún convenio o contrato, ni directa ni indirectamente, salvo el caso de los tratados, de conformidad con los principios del Derecho Internacional”. Por último, el artículo 10 estipula: “Corresponderá a una Sala especializada de la Corte Suprema de Justicia declarar, por mayoría absoluta de sus miembros, la inconstitucionalidad de las normas de cualquier naturaleza y de los actos sujetos al Derecho Público (...) Le corres-

ponderá, además: a) Dirimir los conflictos de competencia entre los Poderes del Estado, incluido el Tribunal Supremo de Elecciones (...) b) Conocer de las consultas sobre proyectos de reforma constitucional, de aprobación de convenios o tratados internacionales y de otros proyectos de ley”. El proceso de formación de las leyes está específicamente regulado en el Capítulo III, “Formación de Leyes”, del Título IX, “El Poder Legislativo” de la Constitución Política.

AJ La división de poderes entre el Legislativo y el Ejecutivo establecida por la Constitución Política es, más que una separación, una interdependencia. Pese a que la distribución de escaños en la Asamblea Legislativa influencia la relación entre ambos poderes, la independencia de la Asamblea Legislativa frente al Poder Ejecutivo se garantiza jurídicamente por la imposibilidad que tiene este último para disolverla, la inmunidad de que gozan los diputados que la componen y la libertad con que cuenta para aprobar leyes. En Costa Rica los diputados tienen seguridad y estabilidad, ya que son electos por el pueblo por un término fijo y determinado. Esta estabilidad obedece al hecho de

L	LEGISLACION RELACIONADA
PE	PONENCIA ESPECIALIZADA
AJ	ANALISIS JURIDICO

RECUADRO 5.2

Los conflictos de competencia entre los órganos del Estado

PE Los actos políticos identificados en la relación entre los poderes del Estado confirman que la división orgánica de funciones, más que una separación radical, es una clara interrelación, sin que por ello se sustituyan las funciones propias de cada poder u órgano fundamental del Estado. En ocasiones, entre otros ejemplos, el Ejecutivo realiza actos judiciales, como sucede con el indulto; o el Judicial actos del Ejecutivo, cuando dicta su reglamentación interna o hace ejecutar sus sentencias; o el Legislativo realiza actos de cierta configuración judicial, con la formación de comisiones especiales de investigación.

La relación entre los poderes puede dar lugar al surgimiento de conflictos de competencia, no sólo entre los clásicos tres poderes del Estado, sino también entre éstos y otros órganos estatales (por ejemplo, la Defensoría de los Habitantes, las municipalidades, la Contraloría General de la República), o incluso entre departamentos de la misma entidad, o entre instituciones descentralizadas. Los conflictos de competencia pueden ser de dos tipos, según sean de carácter positivo o negativo. El conflicto es positivo cuando dos o más órganos administrativos creen ostentar la potestad para resolver un mismo asunto y, a la inversa, es negativo cuando dos o más órganos se declaran incompetentes.

La resolución de los conflictos de competencia a nivel administrativo es potestad del Presidente de la República, bajo el entendido de que él es el máximo jerarca de la Administración Central y los entes descentralizados, o respecto de los entes descentralizados institucionalmente considerados, no así en relación con los entes territoriales o municipales.

Los conflictos interorgánicos dentro de un mismo ministerio son resueltos por el respectivo ministro. En una entidad descentralizada son dirimidos por el superior jerárquico, es decir, su junta directiva.

La Constitución Política en su artículo 10 otorga a la Sala Constitucional la potestad para “dirimir los conflictos de competencia entre los Poderes del Estado, incluido el Tribunal Supremo de Elecciones”, pero también tiene competencia sobre la Caja Costarricense de Seguro Social, el Patronato Nacional de la Infancia, la Universidad de Costa Rica, otras instituciones de enseñanza superior universitaria del Estado y las municipalidades.

FUENTE: EXTRACTOS TOMADOS DE JIMÉNEZ, 2000.

que los poderes Ejecutivo y Legislativo deben su autoridad al pueblo, que en forma libre los facultan para que la ejerzan en nombre suyo; por ello, por deberle su autoridad a la ciudadanía, y no el uno al otro, es que en Costa Rica no es posible que se disuelvan mutuamente (Calderón, 1999). Debe recordarse que existe un control recíproco entre ellos, pues la Asamblea Legislativa puede conocer y aprobar mociones de censura interpuestas contra los ministros de Estado, así como interpelarlos; puede conocer también, de acuerdo con el artículo 151 de la Constitución, las acusaciones que se interpongan contra el Presidente de la República o los Vicepresidentes, correspondiéndole además declarar si hay lugar para la formación de causa penal contra ellos. El Poder Ejecutivo, por su parte, tiene la facultad de vetar una ley aprobada por la Asamblea Legislativa por razones de oportunidad y por razones de inconstitucionalidad. En este último caso, si la Asamblea no acepta el veto, lo mandará a la Sala Constitucional, que será la que decida en último término (Calderón, 1999).

PE Salvo por las instituciones señaladas en la Constitución Política (por ejemplo, Contraloría General de la República, Tribunal Supremo de Elecciones), la creación y liquidación de instituciones públicas y la definición o modificación de sus funciones y competencias es aprobada exclusivamente por la Asamblea Legislativa. Una vez aprobada la ley respectiva, los reglamentos que rigen estas entidades son elaborados y aprobados por el Poder Ejecutivo, según lo estipulado en la ley. No puede modificarse por vía reglamentaria las competencias institucionales aprobadas en la Asamblea Legislativa. Los procedimientos de aprobación de las competencias de las instituciones públicas son los mismos que los de cualquier ley, de conformidad con el Reglamento de la Asamblea Legislativa (diagrama 5.1).

Algunos mecanismos que pueden agilizar la tramitación de las leyes son las comisiones con potestad plena, la dispensa de trámite y la llamada “vía rápida”. Las comisiones con potestad plena funcionan como “miniplenarios”; sus dictámenes se convierten en leyes de la República sin tener que votarse en el Plenario. La dispensa de trámite puede ser usada en cualquier etapa del proceso, por ejemplo, dispensa de lectura, dispensa de discusión en comisión, dispensa de publicación. La “vía rápida” establece plazos determinados para la votación de proyectos, tanto en las comisiones como en el Plenario (véase tercera aspiración en este mismo capítulo). En los tres casos se requiere la aprobación del Plenario para utilizar estos mecanismos

RECUADRO 5.3

Cuando una mayoría parlamentaria no coincide con una mayoría social...

No toda mayoría parlamentaria representa a una mayoría ciudadana. En ocasiones, esta falta de correspondencia entre ambos tipos de mayoría puede no provocar mayores reacciones debido, entre otras circunstancias, a la poca importancia con que un asunto es percibido, o a la especialización de una materia difícil de comprender para las personas. Sin embargo, en otras ocasiones, la falta de correspondencia entre una mayoría social y una mayoría parlamentaria puede provocar un intenso conflicto, como ocurrió en el caso del llamado “Combo ICE” (véase capítulo 11 para una referencia más detallada sobre el tema).

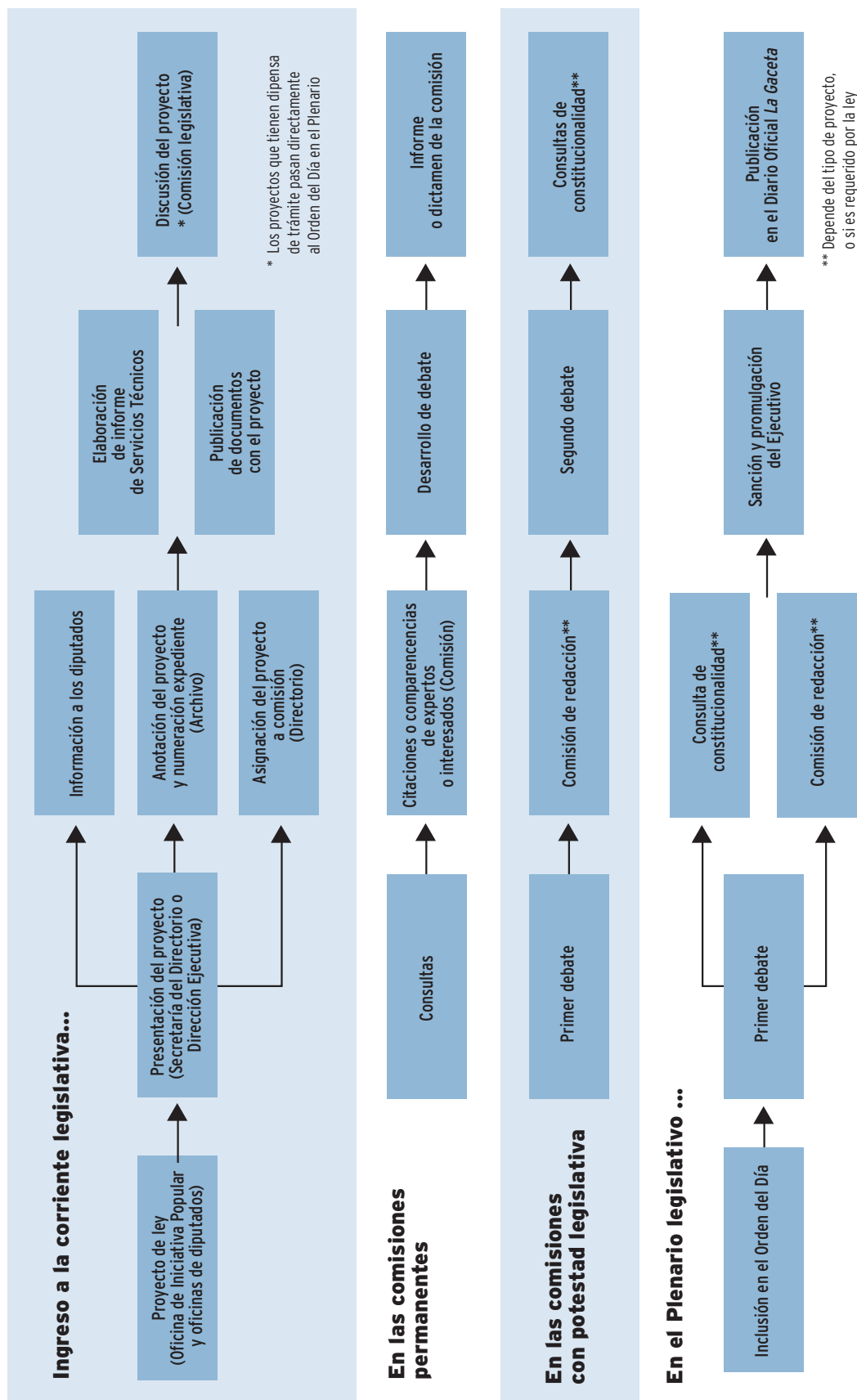
En marzo de 2000, la Asamblea Legislativa aprobó por una mayoría calificada de 45 votos la Ley de Modernización y Transformación del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE). Ello significó una “ultramayoría” parlamentaria, pues el 78,9% de los diputados votó afirmativamente el proyecto. No obstante, las encuestas de opinión pública realizadas durante y después del conflicto revelaron que la mayoría de las personas estaba en contra de esta ley y en favor de las protestas que se sucedieron por más de 15 días.

y hay un conjunto de temas excluidos de estos procedimientos (impuestos, presupuesto, entre otros).

¿Tiene la ciudadanía libre acceso a medios eficaces y jurídicamente establecidos capaces de modificar las competencias políticas, administrativas y técnicas de las instituciones públicas?

PE La aprobación de leyes en la Asamblea Legislativa incluye etapas abiertas a la participación ciudadana. Ellas incluyen el lobby, la asistencia a sesiones de las comisiones legislativas o a las sesiones del Plenario, la comparecencia en las comisiones legislativas, e incluso la presentación de mociones y proyectos de ley, a través de la Oficina de Iniciativa Popular, creada en 1999. Estas oportunidades de participación ciudadana se examinan con detalle en la tercera aspiración del presente capítulo. La normativa del Parlamento no establece como requisito para la aprobación de leyes la consulta ciudadana, excepto en el caso que se comenta a continuación.

L De acuerdo con el artículo 190 de la Constitución Política, la Asamblea Legislativa debe convocar



a las autoridades de la institución involucrada, para escuchar su opinión durante el proceso de discusión y aprobación de proyectos relativos a una institución autónoma.

AJ La acción de inconstitucionalidad es un mecanismo no parlamentario para la modificación de las competencias políticas, administrativas o técnicas de una institución pública, establecidas por una ley o un decreto. En efecto, mediante una acción de inconstitucionalidad una persona puede solicitar a la Sala Constitucional su decisión final y vinculante acerca de la armonía o no entre una norma, y excepcionalmente acerca de un acto jurídico sujeto al derecho público, y el texto constitucional, siempre y cuando esa norma deba ser aplicada al ciudadano que se queja y que el resultado de la sentencia le sea de utilidad directa (artículos 73 a 95 de la Ley 7128). Mediante una acción de este tipo puede anularse leyes, tratados y hasta reformas constitucionales y es, por lo tanto “una intervención en la función del Parlamento.” Las acciones de inconstitucionalidad pueden ser presentadas por cualquier persona física o jurídica, pero se requiere la existencia de un juicio pendiente de resolver y la firma de un abogado, aunque cuando se trata de la protección de intereses difusos no se necesita que exista un juicio pendiente. Tampoco tienen que cumplir con este requisito el Contralor General, el Procurador General, el Fiscal General y el Defensor de los Habitantes (Proyecto Estado de la Nación, 2000. Puede consultarse más información sobre la Sala Constitucional en el capítulo 4 y sobre la Defensoría de los Habitantes, en los capítulos 7 y 11). Cuando la Sala declara con lugar una acción de inconstitucionalidad, se anula la ley o los artículos de la ley impugnados y desaparecen del sistema legal. Durante la década de 1990 la Sala Constitucional recibió 2.691 acciones de inconstitucionalidad, el 13,5%, de las cuales fueron declaradas con lugar (Proyecto Estado de la Nación, 2000).

¿Tiene la ciudadanía libre acceso a medios eficaces y jurídicamente establecidos para remediar violaciones a sus derechos civiles y políticos por parte de instituciones públicas?

En Costa Rica las personas tienen diversos medios para remediar violaciones a sus derechos por parte de las instituciones o los funcionarios: la Sala Constitucional³, por medio del recurso de amparo; la Defensoría de los Habitantes, cuya función principal es la defensa de las personas frente a las instituciones públicas; en campos más

RECUADRO 5.4

Valoración del panel

El panel de evaluadores asignó una calificación media (balance de logros e incumplimientos) al desempeño del indicador sobre el libre acceso ciudadano a instancias jurídicamente establecidas para modificar las competencias políticas, administrativas y técnicas de las instituciones públicas. Ciertamente cualquier persona puede observar las deliberaciones de las comisiones y el Plenario legislativo, y la creación de la Oficina de Iniciativa Popular es una nueva instancia para que las y los ciudadanos propongan modificaciones a las competencias institucionales. Sin embargo, esta oficina “es de creación muy reciente, poco conocida, con potestades limitadas, de acceso medianamente fácil, pero que finalmente conduce a su baja utilización por parte de los ciudadanos”. Es “un paliativo muy débil, aunque útil y conveniente”. Un evaluador comentó que en Costa Rica los medios formales son de acceso individual y no hay “medios colectivos para expresar la voluntad de las mayorías en la modificación de las competencias institucionales, tales como la iniciativa popular y el referendo”.

específicos las personas también pueden presentar reclamos contra actuaciones de funcionarios o entidades públicas en las Contralorías de Servicio (en aquellas instituciones que cuentan con una), la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, la Contraloría General de la República y los tribunales de justicia (capítulo 7).

PE En el ámbito de la formación de leyes, el control constitucional de la Sala cuarta se extiende a todos los actos del Parlamento, aunque no tengan el carácter de ley. La Sala garantiza la supremacía constitucional; tiene a su cargo la tutela de los derechos y libertades fundamentales por medio del amparo, incluso contra particulares, y el hábeas corpus (Piza, 1995)⁴. Esta instancia ha declarado leyes inconstitucionales, no tanto por su contenido, el cual puede estar conforme con el Derecho de la Constitución, sino porque en su elaboración no se han respetado los procedimientos establecidos. Por ejemplo, puso freno a las llamadas “normas atípicas” del presupuesto del Gobierno Central, mediante las cuales los diputados legislaban sobre materia común, valiéndose del trámite privilegiado de que goza la aprobación de los presupuestos de la República; también declaró inconstitucional la Ley de Inquilinato, después de un largo

trámite en la Asamblea Legislativa, por considerar que se violó el procedimiento reglamentario (Rodríguez, 1999).

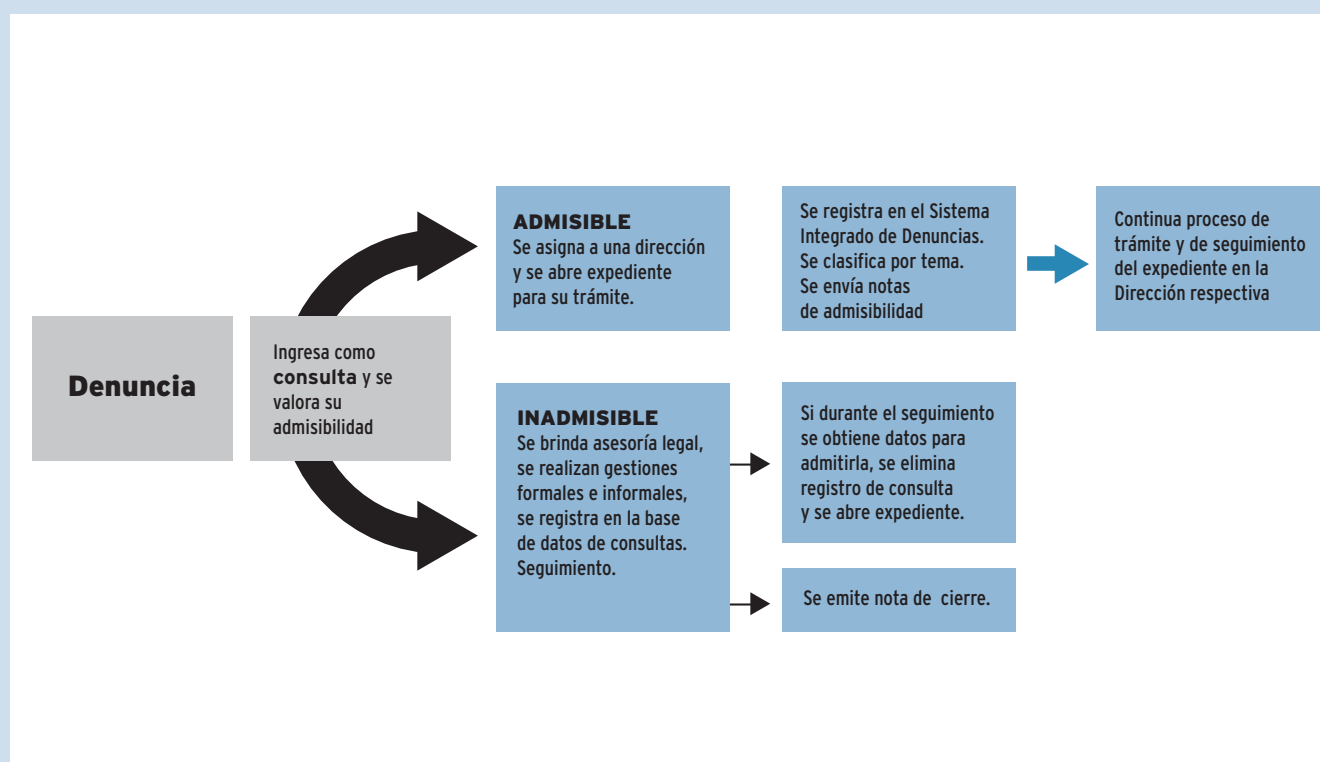
OI La Defensoría de los Habitantes tiene por encargo atender las denuncias de la ciudadanía contra las acciones de la administración pública. La Defensoría puede actuar de oficio, seleccionando temáticas que lesionan los derechos de la población en general, o bien en casos específicos, ante una denuncia interpuesta. Las denuncias pueden ser presentadas personalmente, a través de cartas, fax o teléfono. Para el caso de denuncias contra entidades públicas, más del 90% se realiza por medios escritos (carta o fax) (Defensoría de los Habitantes de la República, 1997). Se reciben quejas confidenciales, pero no anónimas, en las cuales se maneja a discreción el nombre del denunciante (León, 1998).

GF Las Contralorías de Servicio fueron creadas en la administración Calderón Fournier, mediante un decreto ejecutivo. Su mayor desarrollo lo adquirieron a partir de una nueva modificación, que se realizó mediante el decreto 26025, del 7 de mayo de 1997, del Ministerio de Planificación (MIDEPLAN). En 1999 este ministerio registraba la existencia 78 Contralorías de Servicio. La Auditoría realizó un grupo focal con encargados de atender estas oficinas. En esta actividad, las y los participantes insistieron en que las Contralorías fueron conceptualizadas como una herramienta para el mejoramiento de la gestión pública, no como un mecanismo de participación popular o de control. Aunque para el ciudadano son una “oficina de quejas”, para la respectiva institución tienen un propósito más amplio, que es lograr una enseñanza mediante la cual se pueda corregir problemas o fallas del sistema. Se resaltó la importancia de que

OI	OTRAS INVESTIGACIONES
GF	GRUPO FOCAL

DIAGRAMA 5.2

Trámite de las denuncias en la Defensoría de los Habitantes



FUENTE: LEÓN, 1998, CON BASE EN ENTREVISTAS Y DOCUMENTOS INTERNOS DE LA DEFENSORÍA DE LOS HABITANTES.

el funcionario, el jerarca y la institución comprendan que las Contralorías no son “policías”, ni “los sapos de la organización”, sino facilitadores dirigidos a lograr una visión de conjunto de la institución, que permita introducir los cambios necesarios para mejorar todo el sistema institucional. Por lo tanto, para efectos internos, es una oficina para el mejoramiento institucional (UNIMER R.I., 1999a).

RECUADRO 5.5

Valoración del panel



El panel de evaluadores coincidió en señalar que en Costa Rica existe libre acceso de las y los ciudadanos a los medios para remediar violaciones a sus derecho y que las barreras a este acceso no son “determinantes”. Sin embargo, dos de ellos anotaron la importancia de estudiar no sólo el acceso, sino también la eficacia en la protección de los derechos, pues la red institucional encargada de ello debe “ampliarse y acercarse al ciudadano y el papel del Parlamento debe reformarse para hacerlo más útil en la protección de derechos”. Aunque este asunto no fue evaluado por el panel, sus miembros sugirieron estudiarlo (el tema de la eficacia es evaluado en el capítulo 4). Otro evaluador apuntó que “no siempre la gente conoce su existencia o acude a ellos” (el tema del conocimiento cívico es evaluado en el capítulo 12).

Los poderes Legislativo y Ejecutivo tienen relaciones diversas y fluidas que no comprometen sus respectivas competencias constitucionales

La noción de relaciones “fluidas y diversas” entre los poderes Legislativo y Ejecutivo requiere una precisión inicial. Por ello se entiende que, dentro de un régimen presidencialista como el costarricense (capítulo 3), ambos poderes mantienen un conjunto estable de interacciones que permite al partido en el gobierno formar una mayoría parlamentaria estable, capaz de impulsar las prioridades legislativas del Poder Ejecutivo. Ello no significa que el Legislativo apruebe todas las iniciativas del Ejecutivo, pero sí que el Legislativo apruebe una proporción significativa, si no la mayoría, de sus iniciativas de ley.

Las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo fueron analizadas por la Auditoría por medio de 4 factores:

- Elección del Directorio de la Asamblea Legislativa sin presiones indebidas del Poder Ejecutivo.
- Existencia de una coalición mayoritaria en la Asamblea, con una composición clara, estable y conocida, que incluye al partido del Presidente de la República.
- Función facilitadora de la mayoría legislativa para la aprobación de las iniciativas de ley promovidas por el Poder Ejecutivo.
- Imposibilidad del Presidente de la República para gobernar por medio de decreto.

Resumen de hallazgos y resultados de la evaluación

CUADRO 5.5

Los poderes Legislativo y Ejecutivo tienen relaciones diversas y fluidas que no comprometen sus respectivas competencias constitucionales



PRINCIPALES EVIDENCIAS ENCONTRADAS

- El principio de la irrevocabilidad recíproca, entre otras normas, garantiza la independencia entre los Poderes del Estado.
- La potestad de legislar de la Asamblea Legislativa tiene como límite la Constitución Política y ciertos procedimientos establecidos que deben seguirse para la aprobación de leyes. El Poder Ejecutivo tiene potestad reglamentaria, mediante la emisión de normas generales que deben estar subordinadas con respecto a la ley, y tiene límites definidos de los ámbitos que puede reglamentar.
- Entre 1953 y 1986 (excepto en 1958 y 1966), el partido que ganaba las elecciones presidenciales alcanzaba la mayoría absoluta en la Asamblea Legislativa. En los procesos electorales de 1994 y 1998, el partido de gobierno no obtuvo la mayoría absoluta en la Asamblea.

CONTINUA ►

CUADRO 5.5

▶ CONTINUA



- Durante las cuatro legislaturas del período 1990-1994, la fracción del partido de gobierno mantuvo una alianza estable con un mismo partido minoritario para la elección del Directorio Legislativo. Durante las cuatro legislaturas del período 1994-1998, el partido de gobierno mantuvo una alianza estable con dos partidos minoritarios para la elección del Directorio.
- Durante las administraciones 1990-1994 y 1994-1998, en tres ocasiones salieron a la luz pública ofrecimientos del partido oficialista hacia los partidos minoritarios, a cambio de los votos para el Directorio Legislativo.
- Durante el período 1990-2000 la proporción de leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa que fueron iniciativa del Poder Ejecutivo se mantuvo estable. Por lo general, entre el 40% y el 50% de las leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa son iniciativa del Poder Ejecutivo.
- Durante la década de los noventa, el Poder Ejecutivo firmó 6.239 decretos que contienen normativa de carácter general, sin tomar en cuenta los decretos que se refieren a actos individuales, como expropiaciones, nombramientos de funcionarios públicos, integración de juntas directivas, declaratorias de asueto, etc. De estos, la Sala Constitucional declaró inconstitucionales, total o parcialmente, 138 decretos.

CUADRO 5.6



Los poderes Legislativo y Ejecutivo tienen relaciones diversas y fluidas que no comprometen sus respectivas competencias constitucionales

OTRA INFORMACIÓN RELEVANTE

- La última interpelación de un ministro por la Asamblea Legislativa fue la realizada en 1984, con el Ministro de Relaciones Exteriores de la administración Monge Alvarez (1982-1986). Todos los demás ministros han acudido al Plenario por su propia voluntad.
- En la década de los ochenta, el Poder Ejecutivo emitió más de 10.000 decretos. A partir de 1989, la creación de la Sala Constitucional hizo que este número disminuyera sustancialmente.

EVALUACION DEL PANEL

Los poderes Legislativo y Ejecutivo tienen relaciones diversas y fluidas que no comprometen sus respectivas competencias constitucionales



Valoración general de la aspiración	CUMPLIMIENTO MEDIO Balance de logros e incumplimientos en el establecimiento de relaciones diversas y fluidas entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, sin que se comprometan sus respectivas competencias constitucionales.
Nivel de acuerdo	ALTO NIVEL DE ACUERDO Unanimidad en 4 de 5 asuntos evaluados.
Asunto mejor calificado	CUMPLIMIENTO GENERAL ■ Inexistencia de presiones indebidas en la escogencia del Directorio Legislativo.
Asunto peor calificado	CUMPLIMIENTO MEDIO ■ Existencia de una clara y estable mayoría parlamentaria.
Asunto sin acuerdo	■ Transparencia de la mayoría parlamentaria.

Comentario general

El Poder Ejecutivo participa en las negociaciones para lograr un Directorio Legislativo compuesto por diputados del partido en el gobierno. No existen evidencias de coacción, ni amenazas a la integridad de los diputados por parte del Poder Ejecutivo, relacionadas con la elección del Directorio de la Asamblea Legislativa.

Es una práctica habitual que el partido de gobierno se alíe con otros partidos para aprobar nuevas leyes. Sin embargo, en los últimos años no han existido mayorías parlamentarias claras y estables. Las coaliciones mayoritarias están basadas en acuerdos puntuales y para la aprobación de leyes importantes para el Poder Ejecutivo son frecuentes los incentivos especiales a los diputados de partidos minoritarios.

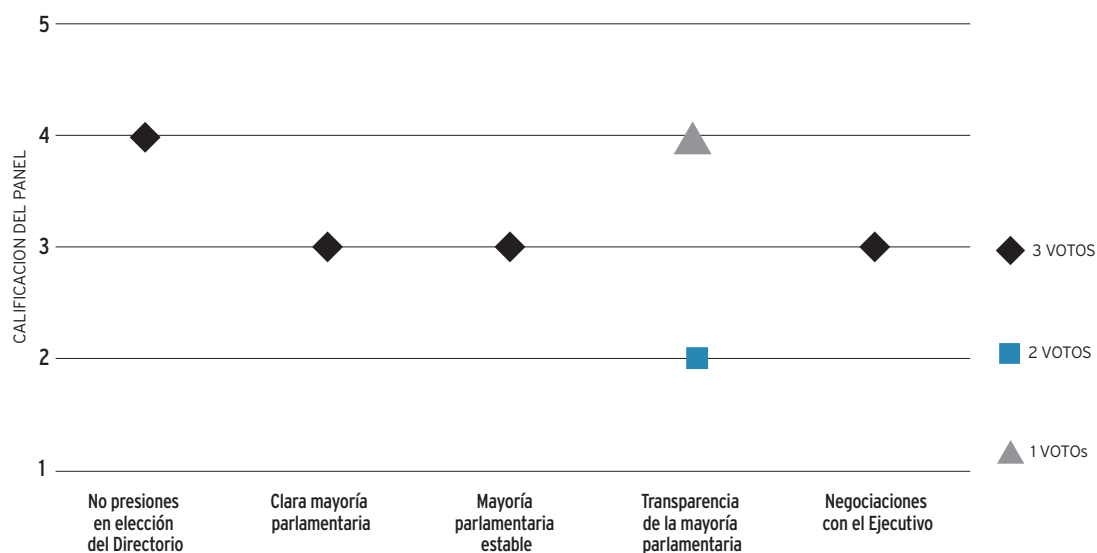
El panel no logró consenso sobre el indicador acerca

de la transparencia de la mayoría parlamentaria. La mayoría de los evaluadores consideró que se incumple en general con esta aspiración. Las agendas que se negocian entre las fracciones parlamentarias para formar alianzas no son de conocimiento público. Una minoría estimó que, en general, se cumple con la aspiración de transparencia en la formación de alianzas parlamentarias. Los principales acuerdos políticos que se han realizado para la aprobación de paquetes de leyes han sido de conocimiento público y ampliamente discutidos.

El Poder Ejecutivo negocia constantemente con la Asamblea para la tramitación de leyes. En promedio, el Ejecutivo tiene tasas significativas de aprobación de sus iniciativas de ley. No obstante, la aprobación de nuevas leyes es más difícil conforme se acercan los procesos electorales. Los proyectos que son prioridad para el Ejecutivo generalmente enfrentan mayor oposición.

GRAFICO 5.2

Los poderes Legislativo y Ejecutivo tienen relaciones diversas y fluidas que no comprometen sus respectivas competencias constitucionales



1= INCUMPLIMIENTO SEVERO; 2 = INCUMPLIMIENTO GENERAL; 3 = CUMPLIMIENTO MEDIO; 4 = CUMPLIMIENTO GENERAL; 5 = CUMPLIMIENTO PLENO.

CUADRO 5.8

Los poderes Legislativo y Ejecutivo tienen relaciones diversas y fluidas que no comprometen sus respectivas competencias constitucionales

EVALUACIÓN DE LOS INDICADORES DE COMPROBACIÓN

Cumplimiento	Indicador de comprobación
✓	Existencia de facultad del Presidente para gobernar por decreto

Número de indicadores de comprobación	1
Número de indicadores cumplidos	1

- ✓ = se cumple (1 punto).
- ✗ = no se cumple (0 puntos),
- ⓘ = se cumple parcialmente (0,5),
- ? = no se logró reunir información.

Los poderes Legislativo y Ejecutivo tienen relaciones diversas y fluidas que no comprometen sus respectivas competencias constitucionales

INDICADORES DESCARTADOS

Indicador descartado

Negociación periódica con el Ejecutivo
 Uso del Ejecutivo de su facultad para gobernar por decreto
 Existencia de facultad legislativa para enmendar o rechazar decretos ejecutivos
 Existencia de requisito parlamentario previo a vigencia de decreto ejecutivo

Razón

No fue estudiado
 No se aplica en Costa Rica
 No se aplica en Costa Rica
 No se aplica en Costa Rica

Información de base

¿Es elegido el directorio de la Asamblea Legislativa sin presiones indebidas del Poder Ejecutivo?

Para resultar electo en un puesto en el Directorio de la Asamblea Legislativa, un diputado requiere una mayoría simple (29 de los 57 votos del Plenario).

RA En una revisión de noticias publicadas en medios de prensa escrita durante la semana siguiente a la realización de las elecciones del Directorio Legislativo, durante el período 1994-1998, no se encontró ninguna denuncia pública por parte de algún diputado por presiones indebidas del Poder Ejecutivo, es decir, amenazas que afectaran su integridad o su patrimonio, o los de otro diputado, con el fin de influenciar su voto en esas elecciones (López, 2000).

PE De acuerdo con un estudio efectuado para la Auditoría, es una práctica habitual que el Poder Ejecutivo procure influir sobre las elecciones al Directorio Legislativo, para que el candidato a la Presidencia de la Asamblea Legislativa del partido en el gobierno cuente con el visto bueno y el beneplácito del Presidente de la República y logre

obtener los votos necesarios para ser electo. En ocasiones interviene el propio Presidente de la República, aunque generalmente esta labor la realiza el Ministro de la Presidencia, especialmente en el momento de la selección de los aspirantes al Directorio Legislativo (Rodríguez, 1999). En los partidos de oposición, es habitual que los líderes del partido político correspondiente, dentro o fuera del Congreso, procuren fijar una “línea de partido” para las y los miembros de su fracción parlamentaria (Rodríguez, 1999). Aunque estas prácticas pueden limitar las opciones de los legisladores integrantes de la fracción, son acciones tendientes a asegurar una disciplina partidaria, sin violar las garantías y libertades constitucionales.

PE Durante el período 1970-2000 sólo en una ocasión perdió el candidato que contaba con el apoyo del Poder Ejecutivo y del partido mayoritario (o la minoría más grande) dentro del Congreso (3,3% de las elecciones celebradas). Esto ocurrió en 1985, durante el llamado “mayo negro”, cuando un grupo de diputados del Partido Liberación Nacional se unió con los diputados del principal partido opositor (Partido Unidad Social Cristiana) y eligieron como Presidente de la Asamblea

RA REGISTROS
ADMINISTRATIVOS

PE PONENCIA
ESPECIALIZADA

Legislativa a un diputado liberacionista, que venía a una candidata que contaba con el apoyo del Poder Ejecutivo y los principales líderes del partido en el Gobierno (Carey, 1996). Cuando el partido en el Gobierno ha tenido mayoría absoluta en la Asamblea Legislativa, la conformación del Directorio se ha llevado a cabo mediante elecciones de trámite (excepto en el caso del “mayo negro”), en las cuales se ha ratificado en el Plenario la propuesta de integración del Directorio aprobada en la reunión de la fracción del partido oficialista. Durante el período 1953-2000, un partido tuvo mayoría parlamentaria absoluta (29 o más votos) en 29 de las 43 legislaturas (1953-1958, 1962-1974, 1982-1994), es decir, durante el 61,7% del tiempo.

PE Aun tomando en cuenta el “mayo negro”, el directorio de la Asamblea Legislativa siempre está integrado en su totalidad por diputados del partido de gobierno. Ya sea porque estos tienen la mayoría parlamentaria necesaria para elegir al Directorio, o porque negocian con los otros partidos para obtener los votos suficientes. En estas negociaciones con los diputados de los partidos minoritarios interviene generalmente el Poder Ejecutivo, con el ofrecimiento de ciertas actividades para la zona geográfica que representa el partido aliado (cuadro 5.12, más adelante). Sin embargo, no se puede establecer un vínculo directo entre negociaciones y la existencia de presiones o amenazas del Ejecutivo a los diputados para que voten de cierta manera en la elección del Directorio.

PE Desde el punto de vista legal, a todos los diputados les asiste el derecho de proponer libremente su nombre para que sea considerado al momento de elegir cualquier puesto de elección de los órganos de dirección, y tienen libertad absoluta

para votar por sí mismos o por los legisladores que consideren más aptos para ocupar dichos puestos (Rodríguez, 1999).

¿Existe en la Asamblea Legislativa una mayoría parlamentaria con una composición clara, estable, conocida, que incluye al partido del Presidente de la República?

OI Durante el período 1953-2000, el partido político cuyo candidato resultó electo en el cargo de Presidente de la República controló la Asamblea Legislativa durante 39 de los 47 años (83,0% del tiempo). Se entiende que existe control sobre la Asamblea Legislativa cuando el partido en el gobierno tiene mayoría parlamentaria (61,7% del tiempo) o una primera minoría cuyo tamaño está cerca del número de escaños requeridos para ser mayoría (27 ó 28 curules), o cuasimayoría, por lo que la formación de una mayoría parlamentaria es una tarea relativamente sencilla (34,0% del tiempo). Sólo en una ocasión el partido en el gobierno ha estado en minoría, hecho ocurrido durante la administración Echandi Jiménez (1958-1962) (Hernández, 2000).

OI Durante el período 1953-2002, sólo en una ocasión el partido en el gobierno perdió sistemáticamente el apoyo de su fracción parlamentaria para la aprobación de proyectos de ley de su interés (8,5% del tiempo). Ello ocurrió durante la administración Carazo Odio (1978-1982) y, como respuesta, el Poder Ejecutivo recurrió a la emisión de decretos ejecutivos que fueron posteriormente declarados inconstitucionales por la Corte Suprema de Justicia (véase más adelante).

OI No existen estudios sistemáticos sobre la evolución de la disciplina partidaria en la Asamblea Legislativa, es decir, el grado en que las y los diputados

RECUADRO 5.6

Valoración del panel

Los evaluadores indicaron que en las elecciones del Directorio Legislativo es una práctica común que el Poder Ejecutivo realice acciones para influir en el resultado. Para ello, procura asegurar la disciplina de la fracción parlamentaria de su partido (a los diputados “díscolos” se les presiona y se les ofrece partidas específicas); si carece de mayoría legislativa, ofrece incentivos especiales a los diputados de ciertos partidos minoritarios (partidas específicas, trámite de proyectos de ley). Esto ocurre “bajo

la mesa” y con poca publicidad sobre los asuntos negociados. Sin embargo, el panel consideró que el punto en cuestión era evaluar si ello constituía o no una “presión indebida” por parte del Poder Ejecutivo. En este sentido, concluyó que se trata de presiones políticas que, más allá de si son deseables o no, constituyen una práctica política usual que no amenazan la integridad, dignidad personal o el patrimonio de las y los diputados.

Evolución del control de los partidos políticos en la Asamblea Legislativa. 1953-2002

Período	Curules del partido con mayor representación parlamentaria	Tipo de situación en el Plenario para el Poder Ejecutivo	Partido con mayor representación parlamentaria
1953-1958	30	Mayoría	Partido de gobierno
1958-1962	20	Minoría	Partido de oposición
1962-1966	29	Mayoría	Partido de gobierno
1966-1970	29	Minoría	Partido de oposición
1970-1974	32	Mayoría	Partido de gobierno
1974-1978	27	Cuasimayoría	Partido de gobierno
1978-1982	27	Cuasimayoría	Partido de gobierno ^{a/}
1982-1986	33	Mayoría	Partido de gobierno
1986-1990	29	Mayoría	Partido de gobierno
1990-1994	29	Mayoría	Partido de gobierno
1994-1998	28	Cuasimayoría	Partido de gobierno
1998-2002	27	Cuasimayoría	Partido de gobierno

Mayoría: 29 votos o más; cuasimayoría: el partido en el gobierno tiene el mayor número de escaños y está cerca del número de votos para obtener la mayoría, es decir, el partido en el gobierno tiene 27 ó 28 votos; minoría: el partido en el gobierno es la primera minoría.

a/ En el período 1978-1982, el Poder Ejecutivo no pudo mantener el apoyo de su fracción parlamentaria. En las legislaturas de 1980-1981 y 1981-1982 hubo un Directorio compartido (Cerdas, 2001).

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE HERNÁNDEZ, 2000.

de un partido político votan sobre un asunto siguiendo la línea establecida por la fracción parlamentaria. El principal obstáculo para ello es la forma en que usualmente votan los diputados en Costa Rica (Carey, 1996). De acuerdo con el artículo 99 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, existen tres clases de votación: ordinaria, nominal y secreta. En la votación ordinaria (la que según el artículo 101 es la que “comúnmente se usará en la Asamblea Legislativa”), los diputados expresan su voto afirmativo poniéndose de pie y el negativo, permaneciendo sentados. El Directorio registra el número de votos pero no cómo votó cada diputado, por lo que, a menos que un observador esté presente, no puede saberse con certeza cómo vota un diputado. Para que un asunto sea votado mediante una votación nominal, el Plenario tiene que aprobarlo así por mayoría absoluta de los presentes (Asamblea Legislativa, 1998). Con base en una recopilación selectiva de votaciones ocurridas en la Asamblea durante el período de 1984 a 1992, un estudio concluye que los partidos en el Congreso tienden a exhibir divisiones internas y falta de cohesión sin que, por lo general,

los diputados enfrenten sanciones formales de su partido, con excepción de dos asuntos: la aprobación del presupuesto del Gobierno Central y la elección del Directorio Legislativo (Carey, 1996).

RA Una revisión de las publicaciones en dos medios de comunicación colectiva, sobre las votaciones para el Directorio Legislativo durante el período 1990-1999, permitió identificar los incentivos ofrecidos por la fracción del partido del gobierno a partidos minoritarios para lograr el control de ese órgano. Durante las cuatro legislaturas del período 1990-1994, la fracción del partido de gobierno mantuvo una alianza estable con un mismo partido minoritario para la elección del Directorio. Durante las cuatro legislaturas del período 1994-1998, el partido de gobierno mantuvo una alianza estable en el mismo sentido con dos partidos minoritarios (cuadro 5.11). Solamente en 3 de las 10 ocasiones examinadas (30%) salieron a la luz pública los ofrecimientos del partido oficialista hacia los partidos minoritarios, a cambio de los votos para el Directorio Legislativo (López, 2000).

Asamblea Legislativa: alianzas entre partidos para la elección del Directorio Legislativo, 1990-1999

Año	Partido en el gobierno	Diputados PLN	Diputados PUSC	Aliado 1 ^{a/}	Ofrecimiento	Aliado 2 ^{a/}	Ofrecimiento	Votos obtenidos
1990	PUSC	25	29	PUAC		PUGEN		31
1991	PUSC	25	29	PUAC		PUGEN		31
1992	PUSC	25	29	PUAC				29
1993	PUSC	25	29	PUAC				
1994	PLN	28	25	PUAC	Acueducto para Cartago, equipar el Hospital Max Peralta, reconstruir el Hospital William Allen de Turrialba			29
1995	PLN	28	25	PUAC	5000 millones de colones para acueducto del Valle de El Guarco, 300 millones de colones para un polideportivo en Cartago, 150 millones de colones para biblioteca pública, 50 millones de colones para restaurar Estadio Fello Meza, 10 millones de colones para la Municipalidad de Turrialba	PAN	Crear nueva comisión legislativa especial permanente sobre asuntos campesinos. Incorporación a la Comisión de Asuntos Hacendarios	29
1996	PLN	28	25	PUAC		PAN	Aprobar proyectos para pequeños y medianos productores y apoyar a bananeros esterilizados	30
1997	PLN	28	25	PUAC		PAN		
1998	PUSC	28	25	PIN	Política de austeridad en los gastos del Parlamento, agenda de consenso entre todas las fracciones, ampliación de reforma electoral, apoyar un proyecto para disminuir el precio de los medicamentos, creación de juntas cantonales de desarrollo	Renovación Costarricense	Impulsar proyecto de ley sobre igualdad religiosa y crear el cantón de Hatillo	
1999	PUSC		27	PALA		Renovación Costarricense		29

a/ Aliados: partidos que se aliaron con el partido en el gobierno para la elección del Directorio Legislativo.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN LA REVISIÓN DE LA PRENSA DE LOS DÍAS POSTERIORES A LA ELECCIÓN.

RA No existe un registro sobre las interpelaciones a ministros de gobierno por parte de la Asamblea Legislativa. De conformidad con la opinión de un funcionario senior de esta entidad, durante la década de 1990 no hubo interpelaciones. La última se dio en el caso del Ministro de Relaciones Exteriores don Fernando Volio (Morales, 2000). El ejercicio de la censura contra un ministro de gobierno es también una facultad muy ocasionalmente empleada por la Asamblea Legislativa. A manera de ejemplo puede citarse la moción de censura presentada por los diputados Molina Quesada y Gutiérrez Gutiérrez contra el Ministro de Hacienda Alvaro Hernández, el 2 de julio de 1968 y el caso del diputado Rodríguez Solórzano contra el ministro de Seguridad Pública Benjamín Piza, en 1985. También se registra el caso del expresidente José Figueres Ferrer, quien en su período presidencial de 1970-1974 viajó a los Estados Unidos sin permiso de la Asamblea Legislativa y ésta no tomó ninguna decisión al respecto (Calderón, 1999). En la década de los noventa se dio una ini-

ciativa de censura a un ministro de gobierno, que fue aprobada por la Asamblea Legislativa. En efecto, en 1995 la Asamblea resolvió censurar al entonces Ministro de Seguridad Pública, Juan Diego Castro, por un despliegue de la Fuerza Pública ante el edificio legislativo, para presionar por la aprobación de un proyecto de ley.

RECUADRO 5.8

Interpelación de ministros en la Asamblea Legislativa

RA La presencia de los ministros en la Asamblea Legislativa de acuerdo con la Constitución Política, puede darse de dos maneras: una es voluntaria (artículo 145); los ministros pueden presentarse a la Asamblea en cualquier momento, sin necesidad de ser llamados, para intervenir en cualquier asunto de su competencia. En este caso el ministro entra libremente, hace su exposición y puede permitir o no a los diputados que le hagan alguna pregunta sobre el tema, y además puede irse en cualquier momento. La otra forma es la interpelación, que se da cuando un grupo de diputados presenta una moción, y la Asamblea la aprueba, para interpelar a un ministro para que se haga presente en el seno de la Asamblea; en este caso el ministro tiene la obligación de asistir. No obstante, cuando se trata de asuntos militares o diplomáticos estratégicos, el ministro no tiene la obligación de acudir. En la interpelación el ministro hace su exposición y está obligado a responder todas las preguntas que realicen los diputados. En caso de que no quiera responder a la interpelación, la Constitución no establece ninguna sanción (Morales, 2000). A juicio del experto consultado, parte de la explicación por el poco uso de la facultad de interpelación a los ministros se debe a que éstos se adelantan y van a la Asamblea por su propia voluntad y, en segundo lugar, porque los diputados de la mayoría parlamentaria no permiten que se apruebe la moción de interpelación, ya que ésta es considerada como una censura. Para presentarse en el Plenario no es necesario que el ministro anuncie con anterioridad su visita. Si lo desea se presenta 5 minutos antes de la sesión. Generalmente, los ministros que más se presentan son los de Hacienda, Seguridad Pública, Agricultura y Salud (Morales, 2000).

RECUADRO 5.7

Valoración del panel

De acuerdo con el panel de evaluadores, las coaliciones parlamentarias no son estables; los diputados oficialistas y los de oposición se unen y desunen para proyectos muy específicos y no constituyen mayorías o bloques parlamentarios consistentes, excepto en ocasiones especiales como la aprobación del presupuesto del Gobierno Central o la elección al Directorio Legislativo. Las coaliciones no son claramente conocidas, porque no trascienden a la luz pública las agendas negociadas para obtener el apoyo de los diputados. Aun cuando los ofrecimientos se hagan públicos, no hay certeza de que esos asuntos hayan sido realmente los negociados. Empero, no hubo acuerdo en el panel en la calificación del indicador sobre la transparencia de la mayoría parlamentaria. Para la mayoría del panel, la situación comentada fue calificada como un incumplimiento de la aspiración de alta calidad democrática. Para un evaluador, el problema no es la falta de transparencia de los ofrecimientos a los diputados minoritarios, pues en política es normal que exista cierto “velo”, sino si éstos son ilícitos (violando la ley) o moralmente cuestionables. En su opinión, ello no ocurre en Costa Rica.

RECUADRO 5.9

Valoración del panel

El panel coincidió en la calificación de los indicadores sobre la formación y mantenimiento, a lo largo del tiempo, de mayorías parlamentarias claras y estables que facilitan, pero no aseguran, la aprobación de leyes que son de interés para el Gobierno de la República. La calificación otorgada fue de “cumplimiento medio” (balance de logros e incumplimientos). En efecto, estas mayorías parlamentarias no están sustentadas en “coincidencias programáticas”, sino que en muchas ocasiones se generan a cambio de prebendas y beneficios presupuestarios, aún entre las y los diputados de la fracción parlamentaria del partido en el gobierno. En parte ello obedece al poco desarrollo de medios efectivos para asegurar la disciplina partidaria dentro del Plenario Legislativo y las comisiones. Un resultado de las mayorías parlamentarias basadas en incentivos selectivos a las y los diputados es que el Poder Ejecutivo no tiene la certeza de

contar con los votos necesarios para aprobar sus iniciativas, aún en el caso de proyectos de ley de gran importancia para el Gobierno.

El panel no logró una calificación unánime en la valoración del indicador sobre la transparencia de las mayorías parlamentarias. Para la mayoría, “los acuerdos son puntuales, con agendas adicionales desconocidas y con mecanismo de engaño a la opinión pública”, “la transparencia en la formación de las mayorías parlamentarias no existe”. Para un evaluador, si bien no se dan a conocer los detalles de los acuerdos que logran formar mayorías parlamentarias, sí es de dominio público las razones generales por las cuales éstos ocurren. Cuando hay acuerdos para aprobar “paquetes” de leyes, las negociaciones entre las fracciones son explícitas y públicas, aunque pueden estar basadas en incentivos “clientelares”.

¿Facilita la mayoría parlamentaria las iniciativas de ley promovidas por el Poder Ejecutivo?

AJ La Constitución Política establece en su artículo 105 que el principio de reserva de ley en Costa Rica es potestad de la Asamblea Legislativa. La potestad de legislar reside en el pueblo, la cual es exclusivamente delegada en la Asamblea Legislativa mediante el sufragio. Así pues, el legislador es la fuente normativa primaria y originaria, y su único límite es la misma Constitución. Todas las otras normas quedan así subordinadas a la ley formal (Ordóñez, 1999). El artículo 9 de la Constitución Política estipula que ninguno de los poderes puede delegar el ejercicio de las funciones que le son propias (Rojas, 1999).

L El Poder Ejecutivo puede presentar un proyecto de ley ante la Asamblea Legislativa en cualquier momento. Sin embargo, el procedimiento varía significativamente según se trate del período de sesiones ordinarias o el de sesiones extraordinarias del Poder Legislativo. Durante el período de sesiones ordinarias, que se extiende por seis meses divididos en dos períodos (del 1 de mayo al 31 de julio y del 1 de setiembre al 30 de noviembre), el Poder Ejecutivo requiere que un diputado acoja su proyecto de ley para que éste ingrese a la corriente legislativa (diagrama 5.1). Durante el período de sesiones extraordinarias, el Poder Ejecutivo convoca a la Asamblea Legislativa para

conocer sus iniciativas, es decir, tiene iniciativa de ley. Durante el período extraordinario, los diputados pueden presentar proyectos siempre y cuando el Poder Ejecutivo los hubiere habilitado para ello, esto es, que incluya el asunto que le interesa al diputado en la respectiva convocatoria a sesiones extraordinarias (Constitución, 1994)⁵.

RA Durante el período 1990-2000, la proporción de leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa que fueron iniciativa del Poder Ejecutivo se mantuvo estable. Con excepción de dos buenos años (1992-1993, cuando el 56,5% de las leyes aprobadas fue iniciativa del Ejecutivo y 1994-1995 cuando fue del 50,5) y un mal año (1997-1998, cuando el 33,6% de las leyes fue iniciativa del Ejecutivo), por lo general entre el 40% y el 50% de las leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa son iniciativa del Ejecutivo. En el último año de cada administración, la tasa de aprobación de iniciativas provenientes del Ejecutivo disminuye significativamente (cuadro 5.12).

RA En 4 de las 6 legislaturas del período 1994-2000, las leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa originadas en el Poder Ejecutivo fueron más rápidamente aprobadas que las leyes originadas por iniciativa de las y los diputados. En general, la duración del trámite de aprobación de las leyes iniciativa del Ejecutivo fue menor que la registrada en 1994 (primer año de gobierno). Una vez

Asamblea Legislativa: leyes aprobadas según iniciativa del Ejecutivo o del Legislativo 1990-1999

	Leyes aprobadas	Iniciativa del Legislativo		Iniciativa del Ejecutivo	
		Total	% aprobadas	Total	% aprobadas
Total 1990-1994	262	145	55,3	117	44,7
1990-1991	92	54	58,7	38	41,3
1991-1992	59	31	52,5	28	47,5
1992-1993	46	20	43,5	26	56,5
1993-1994	65	40	61,5	25	38,5
Promedio 1990-1994	65,5	36,2		29,3	
Total 1994-1998	392	220		172	
1994-1995	101	50	49,5	51	50,5
1995-1996	95	48	50,5	47	49,5
1996-1997	68	37	54,4	31	45,6
1997-1998	128	85	66,4	43	33,6
Promedio 1994-1998	98,0	55	56,1	43	43,9
Total 1998-1999	199	100		99	
1998-1999	72	24	33,3	48	66,7
1999-2000	127	76	59,8	51	40,2
Promedio 1998-2000	99,5	50	50,3	49,5	49,7

FUENTE: ELABORADO A PARTIR DE RODRÍGUEZ, 1999, CON BASE EN INFORMACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA, 1999.

aprobada una ley, el Poder Ejecutivo dio la sanción respectiva en un plazo breve que, en promedio, no llegó a un mes (cuadro 5.13)

RA En el período 1994-2000, en las iniciativas del Ejecutivo, la proporción de las leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa en relación con los proyectos presentados fue de 69,5% para todo el período y el comportamiento de esta proporción fue bastante estable (en 3 de los 6 años osciló entre 60% y 70%). En cambio, en las iniciativas del Poder Legislativo esta proporción fue significativamente menor: 19,4% para el mismo período (cuadro 5.14)

¿Tiene el Presidente de la República poder para gobernar por decreto?

AJ En Costa Rica el Presidente de la República no tiene poder para gobernar por decreto. El Poder Ejecutivo goza de una potestad reglamentaria y está investido de ciertas atribuciones legislativas, como lo es el derecho de iniciativa en la formación de las leyes. La potestad reglamentaria del gobierno le permite regular una materia en lugar de la

Asamblea Legislativa, pero dentro de ciertas bases, directrices, límites de materia y tiempos establecidos por la misma Asamblea Legislativa. El Parlamento puede otorgar a las futuras normas emanadas del Ejecutivo carácter reglamentario o valor de ley. Pero también el Ejecutivo puede reglamentar las leyes delegadas. La ley de delegación es aquella en que el órgano legislativo habilita al Poder Ejecutivo para que regule mediante fuerza y valor de ley una determinada materia. La Asamblea Legislativa se reserva cuestiones de importancia nacional, como dar el permiso para el ingreso de una tropa extranjera al territorio nacional, así como otorgar o denegar los permisos para que aviones extranjeros aterricen en el país⁶, materia que tradicionalmente estaría reservada al Poder Ejecutivo (Rojas, 1980).

AJ En el terreno de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, existe el principio de que por vía de reglamento no se puede legislar, es decir, que el ejercicio por parte del Poder Ejecutivo de la potestad reglamentaria no puede comprender definitivamente aquellos negocios que deben ser materia de la ley. Esto significa que la potestad de

CUADRO 5.13

Leyes aprobadas por legislatura según duración, 1994-2000

(NÚMERO DE DÍAS)

Legislatura	Duración leyes iniciativa del Ejecutivo	Duración leyes iniciativa del Legislativo	Duración total	% Ejecutivo / Legislativo	Eficacia con iniciativas de Ejecutivo (1994 = 100)
Duración en la corriente legislativa					
1994-1995	691	812	751	85,1	1,0
1995-1996	608	711	661	85,5	0,9
1996-1997	495	643	575	77,0	0,7
1997-1998	684	635	651	107,7	1,0
1998-1999	616	490	574	125,7	0,9
1999-2000	388	701	579	55,3	0,6
Duración en la sanción del Ejecutivo					
1994-1995	13	27	19	48,1	1,0
1995-1996	12	15	14	80,0	0,9
1996-1997	13	20	17	65,0	1,0
1997-1998	14	17	16	82,4	1,1
1998-1999	11	14	12	78,6	0,8
1999-2000	8	26	19	30,8	0,6

FUENTE: CENTRO DE INFORMACIÓN ESTADÍSTICA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA, 2001.

CUADRO 5.14

Proyectos de ley presentados y leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa según iniciativa, 1994-2000

Legislatura	Iniciativa del Poder Ejecutivo			Iniciativa del Poder Legislativo		
	Total leyes aprobadas	Total proyectos presentados	Proporción aprobadas / presentadas (%)	Total aprobadas	Total proyectos presentados	Proporción aprobadas / presentadas (%)
1994-1995	51	40	127,5	50	266	18,8
1995-1996	47	74	63,5	48	283	17,0
1996-1997	31	60	51,7	37	237	15,6
1997-1998	43	56	76,8	85	206	41,3
1998-1999	48	80	60,0	24	315	7,6
1999-2000	51	80	63,8	76	339	22,4
Total 1994-2000	271	390	69,5	320	1.646	19,4

Nota: la proporción entre leyes aprobadas y proyectos presentados únicamente compara el tamaño de las categorías. Sin embargo, las iniciativas que componen cada grupo son distintas. Por tanto, el indicador no se refiere a la proporción de iniciativas presentadas por un Poder del Estado que son "exitosas", es decir, que son aprobadas. Recuérdese que entre las iniciativas aprobadas en un año existen proyectos presentados en distintas legislaturas.

FUENTE: CENTRO DE INFORMACIÓN ESTADÍSTICA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA, 2001.

Persistencia de la percepción de que la Asamblea Legislativa está entrabada a pesar de tantas nuevas leyes

Las estadísticas de la Asamblea Legislativa muestran que, en el período 1990-2000, esa entidad aprobó en promedio 85,3 leyes cada año (en total 853 nuevas leyes). Sin embargo, en las encuestas de opinión persiste la percepción de que la Asamblea se encuentra entrabada y de que “nada sale” de allí. Esta percepción es reiterada en diversas opiniones difundidas por los medios de comunicación colectiva. Algunas razones que pueden explicar esta aparente contradicción son las siguientes:

- Las cifras de la producción legislativa se refieren a proyectos aprobados, no a la tasa de éxito de los proyectos ingresados en la corriente legislativa. De acuerdo con la información del cuadro 5.22, más adelante, sólo una proporción reducida de las iniciativas de ley alcanza a ser dictaminada por una comisión permanente. Es decir, la gran mayoría de estas iniciativas “perece” en el transcurso del proceso legislativo.
- Las cifras de la producción legislativa no jerarquizan los tipos de proyectos. Igual cuentan la autorización de un impuesto municipal, que una ley para eliminar el monopolio público sobre los depósitos en cuenta corriente en favor de los bancos del Estado.

- En las últimas dos administraciones (período 1994-2002), el partido de gobierno ha carecido de una mayoría parlamentaria (cuadro 5.10). Esto ha dificultado la capacidad del Poder Ejecutivo para impulsar su agenda legislativa, puesto que la aprobación de las leyes que son su prioridad depende del éxito en las negociaciones con los partidos de oposición.

- Debido a la no reelección inmediata de diputados y la prohibición al Presidente para reelegirse, el Poder Ejecutivo carece de medios eficaces para asegurar la disciplina partidaria de los diputados de su fracción parlamentaria, pues la carrera política de éstos no depende de los premios o sanciones que disponga el Presidente en ejercicio (Carey, 1996).

- Durante el período 1990-2000, el Poder Ejecutivo no fue capaz de crear una mayoría parlamentaria estable en favor de la agenda legislativa orientada a disminuir el tamaño del Estado, privatizar instituciones públicas y terminar con los monopolios públicos, pautada con los organismos financieros internacionales.

Valoración del panel

El panel acordó una calificación de “cumplimiento medio” para el indicador sobre la eficacia de las negociaciones con el Poder Ejecutivo. Las estadísticas parlamentarias son satisfactorias en el sentido de que las iniciativas del Ejecutivo son una parte importante de las leyes aprobadas en la Asamblea Legislativa, y aquellas iniciativas que le son aprobadas lo son más rápidamente que las iniciativas originadas dentro del Parlamento. No obstante, los evaluadores llamaron la atención sobre el problema de la calidad y la importancia de las leyes aprobadas. “Lo que se aprueba, muchas veces, es poco importante y va en los llamados paquetes de leyes, que pasan sin mayor discusión. Lo verdaderamente importante tiende a entrabarse”.

Jerarquía de los decretos del Poder Ejecutivo en Costa Rica

De acuerdo con la Constitución Política y el artículo 6 de la Ley General de Administración Pública, la jerarquía de los decretos presidenciales se encuentra por debajo de las leyes, los tratados y, por supuesto, de la Constitución Política. Este artículo dice: “La jerarquía de las fuentes del ordenamiento jurídico administrativo se sujetará al siguiente orden:

- a) La Constitución Política;
- b) los tratados internacionales y normas de la comunidad centroamericana;
- c) las leyes y los demás actos con valor de ley;
- d) los decretos del Poder Ejecutivo que reglamentan las normas, los de los otros Supremos Poderes en materia de su competencia;
- e) los demás reglamentos del Poder Ejecutivo, los estatutos y los reglamentos de los entes descentralizados; y
- f) las demás normas subordinadas a los reglamentos, centrales y descentralizadas”.

FUENTE: ASAMBLEA LEGISLATIVA, 1978.

legislar reside en la Asamblea, en virtud de la delegación de autoridad que hace el pueblo, y que el Poder Ejecutivo no puede atribuirse o invadir dicha función, que por mandato constitucional corresponde a la Asamblea. El Ejecutivo, jurídicamente, a lo más que puede llegar es a proponer proyectos de ley (Calderón, 1999).

Las potestades reglamentarias del Poder Ejecutivo están limitadas, además, por varias restricciones. Sus decretos no pueden modificar los distintos aspectos económicos y sociales referidos al régimen de propiedad, o a cualquier otro aspecto de interés colectivo que entrañe la intromisión en un derecho civil o político. Históricamente, en las ocasiones que se ha generado una tensión entre ambos poderes (el Ejecutivo y el Legislativo) por la promulgación de decretos invasivos de la reserva de ley, la anulación de esos decretos ha sido casi inmediata por parte del Poder Judicial, que de tal forma ha sentado un precedente en esa dirección. Por ejemplo, la pérdida de control sobre el Parlamento en el período 1978-1982 dio lugar a la emisión de una serie de decretos-ley por el Presidente de la República en materia económica, inclusive tributaria, que generó conflictos políticos

y jurídicos entre Casa Presidencial y el Parlamento. La declaratoria de inconstitucionalidad de esos decretos por la Corte Suprema de Justicia marcó una pauta que desde ese momento ha sido tomada como precedente en los posteriores gobiernos (Calderón, 1999).

RA Durante la década de 1990-1999, el Poder Ejecutivo emitió 6.239 decretos. La proporción de decretos declarados inconstitucionales por la Sala Constitucional es de 2,4 para el período. Un año atípico fue 1992, cuando el 20,2% de los decretos fue declarado inconstitucional.

AJ Además de los decretos ejecutivos, un instrumento empleado por el Poder Ejecutivo para dirigir acción de las instituciones públicas es la directriz. Ésta manifiesta la relación de dirección del Poder Ejecutivo sobre la Administración y le permite vincular la actividad de las instituciones a los planes u objetivos gubernamentales, pero dentro de una relación de confianza. El principio debe ser que el ente conserva la libertad para adoptar discrecionalmente la directriz, por lo que puede negarse a acogerla cuando tenga grave motivo para

CUADRO 5.15

Cantidad de decretos presidenciales emitidos por año y declarados inconstitucionales

Año	Cantidad de decretos ^{a/}	Decretos declarados inconstitucionales			Porcentaje de inconstitucionalidad
		En su totalidad	Parcialmente	Total	
1990	517	9	1	10	1,9
1991	527	4	1	5	0,9
1992	198	34	6	40	20,2
1993	578	1		1	0,2
1994	760	19	6	25	3,3
1995	683	3	15	18	2,6
1996	644	4	6	10	1,6
1997	669	11	7	18	2,7
1998	758	2	9	11	1,5
1999	605	ND	ND	ND	NA
Total	6.239	87	51	138	2,4 ^{b/}

a/ Los datos incluyen información que contiene normativa de carácter general. Los decretos relativos a expropiaciones, declaratorias de asueto con motivo de fiestas cantonales, convocatorias a sesiones de la Asamblea Legislativa, nombramientos de funcionarios públicos e integración de juntas directivas no fueron procesados.

b/ Este porcentaje se calculó dividiendo 138 (total de decretos declarados inconstitucionales entre 1990 y 1998) entre 5.634 (total de decretos emitidos entre 1990 y 1998). No se incluyó el año 1999 por falta de información sobre los decretos declarados inconstitucionales.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN EL SISTEMA NACIONAL DE LEGISLACIÓN VIGENTE, PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y CENTRO DE DOCUMENTACIÓN DE LA SALA CONSTITUCIONAL.

hacerlo. La aplicación de la directriz puede ser adaptada según las circunstancias, máxime si se considera que la directriz no puede regular el ejercicio de la competencia del ente (Rojas, 1999)⁷. Una directriz debe dirigirse al conjunto de la administración descentralizada, o a una categoría de esas entidades⁸; no podría regular actos concretos de una entidad (Rojas, 1999). Empero, en la práctica la regulación por directrices es estricta y condiciona el fondo de los actos que van a ser dictados. La experiencia demuestra que ha sido utilizada para ordenarle actuaciones concretas a la administración descentralizada. La confusión orden-directriz se encuentra en una de las primeras

directrices: la dirigida por el Presidente Rodrigo Carazo Odio al Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, dándole instrucciones para que adquiriera los terrenos de La Verbena, destinados a la construcción de la “Nueva San José”. En el tanto en que la directriz regule el fondo de los actos, se convierte en una norma⁹. Norma que, en principio, no tiene como destinatario al administrado, pero que en la práctica produce consecuencias directas y claras sobre su ámbito de acción. Un ejemplo claro de este efecto es la directriz sobre el límite de crédito al sector privado que pueden ofrecer los bancos estatales (No. 15, de 19 de enero de 1999) (Rojas, 1999).

El Poder Legislativo funciona mediante normas democráticas

El funcionamiento del Poder Legislativo mediante normas democráticas fue estudiado por la Auditoría mediante 5 factores:

- Apertura al escrutinio público y el control ciudadano de los procedimientos para la aprobación de leyes.
- Integración de los órganos de dirección parlamentaria por medio de elecciones democráticas.
- Protección de la libertad de expresión de los y las congresistas por las normas y procedimientos legislativos.
- Pleno acceso de las y los congresistas a información relevante y apoyo técnico para expresar su opinión en todas las materias que consideren pertinentes.
- Respeto de las normas y procedimientos legislativos por las y los congresistas.

Resumen de hallazgos y resultados de la evaluación

CUADRO 5.16

El Poder Legislativo funciona mediante normas democráticas

PRINCIPALES EVIDENCIAS ENCONTRADAS



- La Asamblea Legislativa y las fracciones de los partidos mayoritarios cuentan con un reglamento interno que regula sus funciones y la organización de las actividades parlamentarias.
- En un período de tres meses, durante el año 1998, los diputados hicieron 1.147 intervenciones en el Plenario. El 77,4% correspondió a los diputados de Liberación Nacional y la Unidad Social Cristiana, el restante 22,6% a los cuatro partidos minoritarios.
- En 1999, el 46% del personal de la Asamblea Legislativa estaba asignado a labores de asesoría, para un promedio de más de 7 asesores por diputado.
- El Reglamento de la Asamblea Legislativa protege la libertad de expresión mediante regulaciones concretas para el uso de la palabra y la presentación de mociones, la interpelación de ministros, el período dedicado para control político, entre otros mecanismos. Las limitaciones a la libertad de expresión de las y los diputados están definidas claramente en el Reglamento.

CONTINUA ►



- El respeto de las normas y procedimientos por parte de los diputados se garantiza por medio de los controles internos de la Asamblea (principio de publicidad, control entre grupos parlamentarios, respeto a las minorías), y por medio de los controles externos a los que cualquier habitante puede recurrir (Sala Constitucional y medios de comunicación).
- La elección del Directorio Legislativo se realiza cada año, por votación secreta, por cargos y para ser electo se requiere mayoría de los votos presentes. Generalmente este órgano queda conformado en su totalidad por diputados de la fracción mayoritaria. Los candidatos para el Directorio son elegidos a lo interno de los grupos parlamentarios, según sus estatutos de fracción.
- No hay evidencias de irregularidades en el conteo de votos para la elección del Directorio de la Asamblea. En algunas votaciones importantes los diputados solicitan revisión de los votos, pero se trata de una práctica excepcional.
- Las y los diputados tiene potestad para obtener información de todas las dependencias oficiales con fines de investigación, recabar datos o hacer entrevistas. El Reglamento obliga a las y los ministros a rendir los informes que les solicite el Parlamento y hacerlo de manera pronta.
- La Asamblea Legislativa tiene una biblioteca en su Sección de Investigación, un Departamento de Servicios Técnicos y un Archivo. Estas son las principales instancias de información de las y los diputados.
- El personal encargado de dar asesoría a los diputados no es seleccionado, ni retribuido, con base en un sistema de méritos y reglas de competencia técnicas. Por ser nombramientos de confianza que realiza cada diputado, prevalece un sistema “clientelista” para asignar los puestos.
- Durante el trámite de un proyecto de ley, los ciudadanos pueden conocer su contenido asistiendo como oyentes a las sesiones de las comisiones, acudiendo al Plenario, revisando *La Gaceta* o en los medios de comunicación.
- La Oficina de Consulta Popular, las consultas de expertos en las comisiones y la presión ejercida directamente sobre los diputados, son mecanismos de control de que dispone la ciudadanía para participar en la elaboración de las leyes. Sin embargo, no existe obligación legal para los diputados de consultar a la sociedad civil en el proceso de aprobación de las leyes.

El Poder Legislativo funciona mediante normas democráticas

OTRA INFORMACIÓN RELEVANTE



- En los medios de comunicación se encontraron frecuentes noticias que dan cuenta de errores cometidos por la Asamblea Legislativa en la redacción de las leyes.
- En abril de 1999, el número de funcionarios que laboraba en la Asamblea Legislativa triplicaba la cantidad que había 8 años antes. Por cada diputado había más de 15.
- En sus primeros 10 meses de operación, la Oficina de Consulta Popular recibió 70 anteproyectos de ley (35 se encuentran en estudio y 5 están ya en trámite), 720 consultas personales, 511 consultas telefónicas y 576 solicitudes de grabación en medios electrónicos (disquetes) de información legislativa.
- La Asamblea Legislativa cuenta con diversas publicaciones periódicas y medios por los cuales divulga las leyes y el trabajo que realiza.

EVALUACION DEL PANEL

El Poder Legislativo funciona mediante normas democráticas

Valoración general de la aspiración	CUMPLIMIENTO MEDIO ^{a/} Balance de logros e incumplimientos en el funcionamiento del Poder Legislativo mediante normas democráticas.
Nivel de acuerdo	BAJO NIVEL DE ACUERDO Unanimidad en 4 de 7 asuntos evaluados.
Asunto mejor calificado	CUMPLIMIENTO GENERAL ■ Protección de la libertad de expresión de los diputados en la Asamblea Legislativa.
Asuntos peor calificados	CUMPLIMIENTO MEDIO ■ Apoyo técnico a diputados. ■ Escrutinio público de la aprobación de leyes.
Asuntos sin acuerdo	■ Acceso de los diputados a información relevante. ■ Elecciones democráticas para la integración del Directorio Legislativo. ■ Control ciudadano sobre la aprobación de leyes.

Comentario general

El Reglamento de la Asamblea Legislativa contempla garantías para la libertad de expresión de los diputados. Por lo general, esta normativa es respetada por las y los legisladores y el Directorio es el encargado de velar por su cumplimiento. El Directorio no tiene potestad para sancionar las violaciones al Reglamento. El control ejercido por la Sala Constitucional es un mecanismo eficaz para remediar estas violaciones.

El Reglamento estipula la aplicación de normas democráticas para la elección del Directorio Legislativo. Sin embargo, no hubo consenso en el panel sobre el carácter democrático de la elección de ese órgano. Una mayoría del panel consideró que el resultado de esas elecciones refleja proporcionalmente la integración de la Asamblea Legislativa. Una minoría señaló que los partidos de oposición están excluidos de los puestos directivos y el control sobre el funcionamiento del Parlamento queda entonces en manos de un solo partido.

La Asamblea Legislativa cuenta con un servicio técnico de apoyo a la formulación de leyes. No obstante, el volumen de trabajo y el perfil profesional del apoyo técnico disminuye la calidad del servicio. Además, las y los

diputados tienen asesores personales. Éstos, en su mayoría, son seleccionados por razones políticas y no por criterios técnicos.

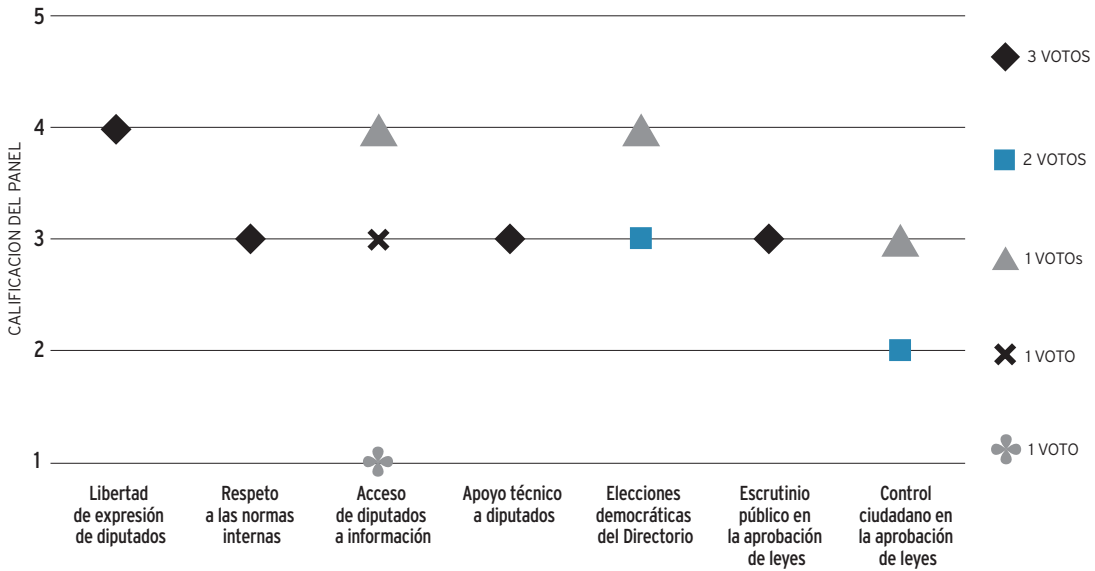
El panel se dividió en tres posiciones al evaluar el grado de acceso de los diputados a información relevante para sus intereses. Un evaluador consideró que se incumple severamente el acceso a la información, pues los encargados de suministrarla a los diputados no cuentan con los medios suficientes ni están bien capacitados. La posición contraria fue que el acceso de los diputados a la información, en general, es fácil. Y en una posición intermedia, se consideró que hay una diferencia entre la información a la que puede acceder un diputado minoritario o uno del partido en el gobierno.

La participación ciudadana en el trámite de aprobación de leyes no está garantizada ni en la normativa, ni en las prácticas de la Asamblea. Sin embargo, el panel no arribó a un acuerdo sobre la importancia de este hecho para la calidad democrática del funcionamiento del Congreso. La mayoría consideró que esta situación provoca un incumplimiento general de la aspiración. Una minoría del panel estimó que en años recientes se han desarrollado nuevas prácticas de participación ciudadana en la presentación y trámite de proyectos de ley.

^{a/} Distribución de calificaciones discrepantes produce un efecto promedio.

GRAFICO 5.3

El Poder Legislativo funciona mediante normas democráticas



1= INCUMPLIMIENTO SEVERO; 2 = INCUMPLIMIENTO GENERAL; 3 = CUMPLIMIENTO MEDIO; 4 = CUMPLIMIENTO GENERAL; 5 = CUMPLIMIENTO PLENO.

CUADRO 5.19

El Poder Legislativo funciona mediante normas democráticas

INDICADORES DESCARTADOS

Indicador

Oportuno acceso de los líderes políticos a medios para remediar violaciones s sus derechos

Razón

Este asunto fue estudiado en el capítulo 4 y por medio de un indicador de la primera aspiración del presente capítulo

Información de base

¿Es abierto al escrutinio público y sujeto al control ciudadano el proceso de aprobación de leyes?

En la presentación de proyectos de ley

L La posibilidad de presentar leyes ante la Asamblea Legislativa para su conocimiento y aprobación está exclusivamente en manos de las y los diputados y el Poder Ejecutivo. Los ciudadanos no tienen derecho a iniciativa legislativa. Las propuestas que se presentan ante la Oficina de Iniciativa Popular deben ser canalizadas por medio de los diputados, quienes, en tal caso, acogen para su trámite el proyecto que se les plantea, el cual pueden también promocionar o apoyar cuando se somete a la deliberación, como si fuera de su propia iniciativa. Existe diferencia entre “acoger” e “iniciar” un proyecto de ley. Un proyecto “acogido” no ha sido elaborado por el diputado que lo suscribe. El uso de la frase “acogido únicamente para su presentación” deja libre al diputado que lo acoge para, eventualmente, votarlo en contra.

RA La Oficina de Iniciativa Popular fue creada el 13 de abril de 1999 y al 31 de enero del 2000 había recibido 70 anteproyectos de ley y 3 sugerencias. De éstos, 5 habían ingresado a la corriente legislativa y 35 permanecían en estudio. Aproximadamente un 62% de estos anteproyectos se relaciona con el área de la administración pública y lo social (vivienda, educación y adulto mayor) (Oficina de Iniciativa Popular, 2000a). La presentación de las iniciativas ciudadanas puede hacerse por cualquier medio; los ciudadanos incluso pueden presentarse y dictar sus propuestas a los funcionarios de la Oficina.

PE Los proyectos de ley se presentan ante la Secretaría del Directorio, o bien en la Dirección Ejecutiva de la Asamblea Legislativa (diagrama 5.1). Es a partir de este momento que se puede decir que el proyecto ha iniciado el procedimiento legislativo reglamentario. Antes de ser enviados a comisión, los proyectos pasan al Departamento de Archivo, donde son numerados y anotados en el libro de comisiones. Una copia del proyecto debe ser enviada por el mismo Departamento a la Imprenta Nacional, para su publicación el Diario Oficial *La Gaceta*. A partir de que se ha abierto el expediente, éste puede ser consultado directamente por cualquier ciudadano u organización. Este Departamento está abierto al público en un horario especial.

En la etapa de discusión
de los proyectos en las comisiones

PE La información correspondiente al procedimiento y el proceso parlamentarios está contenida en Reglamento de la Asamblea Legislativa, que está disponible en la Asamblea Legislativa y en las bibliotecas públicas y privadas, y también puede ser consultado en la página web de la Asamblea Legislativa (www.asamblea.go.cr)¹⁰.

RA Si la consulta ciudadana se relaciona con el estado de un proyecto o la calendarización de las sesiones legislativas, la Oficina de Iniciativa Popular tiene una línea telefónica gratuita para evacuar este tipo de gestiones. También ofrecen el servicio de grabar la información en disquete o enviarla por correo electrónico o fax.

PE En las comisiones legislativas permanentes¹¹,

CUADRO 5.20

Tipos de gestiones realizadas en la Oficina de Iniciativa Popular, por semestre

ABRIL DE 1999 A JULIO DEL 2000

	13 de abril a 13 de setiembre de 1999	14 de setiembre de 1999 a 31 de enero del 2000	1 de febrero a 30 de julio del 2000
Llamadas telefónicas	210	301	472
Atención personal (grabación)	131	448	3.654
Atención personal (consulta)	67	74	67
Iniciativas presentadas	57	35	27
Correo electrónico	0	31	193

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN OFICINA DE INICIATIVA POPULAR, 2000.

las y los ciudadanos pueden presenciar las deliberaciones, pero en la práctica pocas personas lo hacen. Las instituciones públicas son las que más acostumbran enviar a sus funcionarios para la promoción u oposición a proyectos relacionados con sus funciones. El Orden del Día lo elabora el Secretario de la comisión con 24 horas de anticipación y debe exhibirse debidamente para conocimiento de todos los diputados. Los ciudadanos pueden obtenerlo en la Oficina de Atención al Público, donde pueden solicitar también los proyectos de ley en trámite, las mociones de los diputados y las actas (Rodríguez, 1999).

PE En el trámite y conocimiento de los proyectos de ley, el Orden del Día puede contemplar audiencias o comparecencias de terceros, incluidos por solicitud de alguno de los legisladores o bien por acuerdo de los diputados respondiendo a una solicitud de los ciudadanos o de una organización de la sociedad civil. Corresponde al Presidente de la comisión, previa moción aprobada al efecto, requerir la presencia de aquellos funcionarios y particulares cuya comparecencia se considere necesaria para la decisión del asunto que se discute, con el propósito de que sean interrogados por los diputados (Rodríguez, 1999). Sin embargo, la participación de personas u organizaciones real o potencialmente afectadas por un proyecto de ley no es un requisito para su aprobación, con excepción de lo dispuesto en el artículo 190 de la Constitución Política en relación con la consulta a las instituciones públicas.

PE El Reglamento de la Asamblea concede a los y las congresistas la posibilidad de consultar el criterio o de interpelar a las instituciones que estimen necesarias respecto a los proyectos y asuntos que se conoce en el Congreso¹². El artículo 111 del Reglamento desarrolla el principio constitucional que obliga a los ministros y a las instituciones del Estado a rendir los informes que les solicite el Parlamento. Concordado dicho numeral con el 140:11 reglamentario, se colige que dichas solicitudes deben ser atendidas con prontitud (Cerdas, 1999).

PE En el trámite del proyecto de ley en comisión es común que las comisiones reciban la visita de personas interesadas en él o conocedoras de la materia de que se trata, y que escuchen sus opiniones. Las audiencias, sea que hayan sido solicitadas o no por los interesados, deben ser propuestas mediante moción y aprobadas por la comisión, para lo cual se requiere el voto de la mayoría

simple de los diputados presentes. Por lo general las audiencias son evacuadas antes de que se inicie el debate propiamente dicho. Toda persona que sea convocada para presentarse a una comisión legislativa está obligada a hacerlo, salvo justa causa (fuerza mayor, enfermedad grave o muerte, entre otros). El Presidente de la comisión toma juramento a las personas que asistan para ser interrogadas, siguiendo al efecto lo dispuesto en el Código de Procedimientos Penales. No existen sanciones por la no presentación a una sesión a la que un ciudadano o funcionario haya sido citado, pero sí la posibilidad de que sea conminado a presentarse, mediante la intervención de la Fuerza Pública (Rodríguez, 1999).

En la etapa de votación de proyectos en el Plenario

PE La Constitución Política establece en su artículo 117, párrafo tercero, que “Las sesiones serán públicas salvo que por razones muy calificadas y de conveniencia general se acuerde que sean secretas, por votación no menor de las dos terceras partes de los Diputados presentes”. La sesión secreta no se transmite por radio, ni se recoge en el acta las intervenciones de los diputados. Conforme al Reglamento, debe ser secreta la sesión cuando se vaya a conocer el informe de la comisión especial que se hubiere nombrado en la tramitación de acusaciones contra miembros de los Supremos Poderes de la República (artículo 191 del Reglamento). También las sesiones de las comisiones son públicas y, al igual que en las del Plenario, de todas debe levantarse siempre un acta. El Presidente de la comisión puede, no obstante, declarar la sesión privada si lo estimare conveniente.

PE Las audiencias obligadas al Tribunal Supremo de Elecciones, cuando se trata de proyectos relacionados con la materia electoral; a las municipalidades cuando versan sobre materia municipal; a las instituciones autónomas, según sea el caso, y al mismo Poder Judicial cuando se refieren a materias propias de sus atribuciones y su funcionamiento, constituyen una práctica que asegura publicidad y análisis de la legislación propuesta (Rodríguez, 1999).

PE Una vez que el Plenario entra a conocer en primer debate un proyecto con dictamen de mayoría de una comisión legislativa, el documento sólo puede ser modificado por una moción que requiere dos tercios del total de los votos presentes. De esta manera, el partido con mayor representación parlamentaria (por lo general, el partido del

RECUADRO 5.13

“Vía rápida” para la aprobación de proyectos en la Asamblea Legislativa

El 8 de noviembre de 1999 los diputados aprobaron varias reformas al Reglamento de la Asamblea: se crearon las comisiones permanentes de la mujer, juventud y nombramientos, se redujeron los plazos de caducidad de los proyectos, para limpiar la agenda, y se dispuso que la elaboración de la agenda se realice cada mes, en la reunión de los jefes de fracción.

Otra de las modificaciones aprobadas fue la creación de la “vía rápida” para determinados proyectos. Con este procedimiento se puede fijar, con los votos de una mayoría calificada de los legisladores, un plazo de votación a los proyectos. En la comisión se deberá votar un mes después de aprobada la moción, en el Plenario sólo se discutirá durante 22 sesiones y sólo se podrá presentar mociones de fondo en los primeros 4 días. Esta modificación fue votada en contra por los partidos minoritarios, que la

consideraron una violación a los derechos de las minorías y además argumentaron que se aprobó con el único fin de votar los proyectos prioritarios para el Poder Ejecutivo.

Un par de meses después, la “vía rápida” evidenció un portillo para retrasar la aprobación de proyectos en las sesiones fijadas, porque le otorga a los diputados proponentes de mociones 5 minutos para referirse a ellas, y otros 5 minutos a los que se oponen. Si al cabo de las 22 sesiones no se han conocido todas las mociones, el plazo se prorroga automáticamente. Por ejemplo, 3 diputados de un partido minoritario tendrían derecho a 200 mociones cada uno, para un total de 600, que requieren 50 horas para ser conocidas, es decir, 25 sesiones únicamente para ellos.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN BERMÚDEZ, 1999 Y VENEGAS, 2000.

gobierno) se asegura que, si mantiene su cohesión interna, evita la modificación del texto en discusión (Rodríguez, 1999).

Publicidad de las deliberaciones en el Congreso

El principio de publicidad para promulgar la legislación existe con el propósito de que la ciudadanía, como los diputados, tenga la posibilidad de manifestar su opinión sobre los proyectos y, a la vez constituye una forma de autocontrol sobre el respeto al mismo. Las sesiones del Plenario Legislativo son transmitidas diariamente por Radio Nacional, y los sucesos más importantes se divulgan en los noticieros televisivos. Los medios de información colectiva tienen destacado un periodista en forma permanente en la Asamblea, donde además existe un local especialmente acondicionado para que las y los comunicadores realicen sus labores, conocido como “barra de prensa” (Muñoz, 1999a y 1999b).

En las salas en que se celebran las sesiones de las comisiones permanentes existe un sector destinado al público, que se conoce también como la “barra del público”, donde suelen hacerse presente las personas interesadas en los asuntos que se discute, así como asesores y periodistas.

Los medios de comunicación colectiva mantienen un constante escrutinio público sobre el quehacer legislativo. Por ejemplo, en el período de abril de 1999 a febrero del 2000, se realizaron 5 reportajes de prensa sobre fallas de la Asamblea Legislativa en la redacción de leyes, en los cuales

se resaltó el costo económico que cada uno de esos errores implica.

RA La Asamblea tiene su propia publicación: la *Revista Parlamentaria*. Se edita cada 6 meses y contiene artículos y ensayos sobre temas de interés general, temas propios de la dinámica del Congreso, una crónica parlamentaria (convenios y tratados aprobados, características de los proyectos en trámite, características de las leyes aprobadas, etc.); además se publican las estadísticas más relevantes del trabajo legislativo. También existe un boletín de estadísticas anuales, que produce el Centro de Estadística de la Asamblea.

En el control de la ejecución de las leyes

IT La Asamblea Legislativa no ha desarrollado instrumentos para dar seguimiento a la ejecución de las leyes aprobadas. En particular, en materia parlamentaria, desde la creación de la Contraloría General de la República como órgano auxiliar de la Asamblea, en 1949, no se ha logrado establecer un vínculo institucional estrecho entre ambas entidades. La labor del Parlamento, concebida únicamente para aprobar la ley, sin consideraciones previas sobre su posible y eficaz ejecución, ha impedido un adecuado avance en el control de la ejecución de las leyes. Desde que se elabora la ley se debe pensar en su ejecución, preguntar a cuántos afecta, qué tipo de problemas resuelve, con qué recursos se aplicará, qué impacto económico

CUADRO 5.21

Reportajes de prensa sobre las fallas de la Asamblea Legislativa

Título	Medio	Fecha	Denuncia
<i>Mala técnica legislativa cuesta caro al país: leyes plagadas de errores</i>	Al Día	5 de abril de 1999	Errores en Ley de Tránsito, Código Municipal, aprobación del Presupuesto Ordinario, Código Procesal Civil, Ley de Bienes Inmuebles
<i>Vetan ley</i>	Al Día	Setiembre de 1999	El Poder Ejecutivo vetó la reforma al artículo 376 del Código Penal por tener vacíos importantes
<i>Por error exoneraron a morosos de pagar impuestos: resbalón legislativo</i>	Al Día	7 de enero del 2000	Error en la Ley de Amnistía Tributaria
<i>Por error eliminaron párrafo de una ley: nueva "pifia" legislativa</i>	Al Día	24 de enero del 2000	Omisión de párrafo en la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda
<i>Error elimina recursos de editoriales: nuevo tropezón legislativo</i>	Al Día	5 de febrero del 2000	Ley de Marcas y otros Signos Distintivos eliminó subvención del Estado a la Editorial Costa Rica y la Editorial del Instituto Tecnológico de Costa Rica

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN NOTICIAS CITADAS.

CUADRO 5.22

Publicaciones de la Asamblea Legislativa según tiraje, número de suscriptores y periodicidad

Publicación	Número de ejemplares por tiraje	Número de suscriptores permanentes	Periodicidad
Revista Parlamentaria	2.000	1.900	Semestral
Boletín del Centro de Información Estadística, sobre la labor de la Asamblea Legislativa (1999)	70	65	Anual
Diario Oficial <i>La Gaceta</i>	4.100	4.000	Diaria

FUENTE: CENTRO DE DOCUMENTACIÓN DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA, 1999.

tendrá, entre otras interrogantes. No existen en el país métodos para determinar el grado de aplicación de la ley, con el establecimiento eventual de porcentajes que señalen hasta qué punto se ejecuta la ley por parte de administradores, jueces y ciudadanos (Muñoz, 1999b).

¿Se integran los órganos de dirección parlamentaria por medio de elecciones democráticas?

PE El Directorio de la Asamblea Legislativa se compone de un Presidente y dos Secretarios. Existen también un Vicepresidente y dos Prosecretarios, quienes sólo actúan en reemplazo de los titu-

lares durante sus ausencias temporales y participan en las reuniones y deliberaciones del Directorio, con voz, pero sin voto, salvo que estén sustituyendo al titular. La Asamblea elige su Directorio al iniciar cada legislatura, el 1° de mayo de cada año. Los miembros del Directorio duran un año en sus funciones y los diputados que lo integraron en el período anterior pueden ser reelectos (artículo 115 de la Constitución Política y artículos 20 y 21 del Reglamento) (Asamblea Legislativa, 1998).

PE Todos los diputados tienen derecho de proponer libremente su nombre para que sea considerado al momento de elegir cualquier puesto de elección de los órganos directivos, y tiene libertad absoluta para votar por sí mismo o por los legisladores que considere más aptos para ocupar dichos puestos. La elección del Directorio para cada legislatura se hace bajo la presidencia y dirección de un Directorio Provisional, compuesto por un Presidente y dos Secretarios, y nombrado por la Asamblea en la última semana de las sesiones ordinarias, es decir, en el mes de noviembre de cada año, en cada una de sus tres primeras legislaturas. El Directorio Provisional que actúa al final de la última legislatura en el acto de instalación de la nueva Asamblea es designado por el Tribunal Supremo de Elecciones.

PE El procedimiento para la elección del Directorio Legislativo es el siguiente: después de que el Directorio Provisional constata el quórum, se procede a la elección, que generalmente se hace por cargos, pero también podría hacerse por papeletas. En este proceso se aplican las normas generales que señala el Reglamento en casos de empates, votos en blanco o nulos. En el Directorio no es preciso otorgar representación, ni aun proporcional, a las distintas fracciones políticas que componen la Asamblea. Para ser electo miembro de este órgano sólo se requiere la mayoría de los votos presentes (artículo 201 del Reglamento de la Asamblea Legislativa) (Rodríguez, 1999).

PE La ubicación de las y los diputados en las comisiones permanentes, especiales y con potestad legislativa plena es potestad del Presidente de la Asamblea Legislativa. Esta facultad permite al partido con mayor representación parlamentaria (usualmente el partido en el gobierno) asegurar el control de las comisiones legislativas clave (por ejemplo, la Comisión de Asuntos Hacendarios, a cargo del presupuesto del Gobierno Central) y enviar a diputados opositores, en especial los más beligerantes, a comisiones menos sensitivas. La

RECUADRO 5.14

Valoración del panel

El panel acordó calificar el desempeño del indicador sobre el escrutinio público en la aprobación de las leyes como de “cumplimiento medio” (balance de logros e incumplimientos). Por el lado de los logros, los evaluadores indicaron que los proyectos de ley se publican en La Gaceta, los medios de comunicación colectiva informan permanentemente sobre las actividades de la Asamblea Legislativa y en los últimos años la propia Asamblea ha convocado foros de discusión pública sobre leyes en trámite. Por el lado de los incumplimientos, el panel indicó que la publicidad del proceso de aprobación de leyes tiene numerosas deficiencias. Ciertamente se publican los proyectos de ley, pero no las mociones que los modifican y tampoco los proyectos que tienen dispensa de trámites; todos los días se informa sobre el acontecer legislativo, pero esa información es escueta. Un evaluador fue especialmente crítico en su comentario: “Desde la organización (del espacio físico) para las “barras” hasta la limitada información de los medios y el ejercicio de presiones sobre los diputados por grupos poderosos, las leyes se aprueban detrás de la sociedad civil”.

En la valoración del indicador sobre el control ciudadano en la aprobación de leyes no hubo acuerdo. A pesar de que los evaluadores coincidieron en la identificación de las deficiencias en el control ciudadano, en virtud de las pocas garantías para la consulta y participación de las personas y organizaciones de la sociedad civil durante el trámite de las leyes, no se pusieron de acuerdo en la ponderación de este hecho. Para la mayoría esta falta de garantías implica un incumplimiento general; para la minoría del panel la situación puede describirse como un balance de logros e incumplimientos, pues en la realidad existe una práctica de consultas informales.

elección de los directorios de las comisiones es similar a la elección del Directorio Legislativo. Cada comisión designa de su seno, mediante votación secreta, un Presidente, un Vicepresidente, un Secretario y un Prosecretario durante el acto de instalación y en presencia del Presidente de la Asamblea Legislativa. La conformación final de estas instancias termina siendo, al igual que en el Directorio Legislativo, de un solo partido político, aunque en casos muy especiales se da la oportunidad a algún diputado de la oposición para que presida una de las comisiones de menor importancia (Rodríguez, 1999).

¿Protegen las normas y procedimientos legislativos la libertad de expresión de los diputados?

PE El Reglamento de la Asamblea Legislativa¹³ establece numerosas normas que regulan la libertad de expresión de los y las congresistas costarricenses en los diversos actos parlamentarios. Esta libertad se traduce en:

Uso de la palabra

AJ El legislador autor de la moción, del dictamen o del proyecto que se discute dispone de mayor cantidad de tiempo para fundamentar su posición -o la del grupo que representa- frente al resto de sus compañeros. El número de participantes,

como detractores y como benefactores de la moción, se restringe a un máximo de 2 diputados por cada bando. La regla general es que al legislador se le conceden 60 minutos para referirse al proyecto; cuando éste se encuentra en primer debate ese tiempo es de 15 minutos, pero cuando se refiera al fondo de la iniciativa podrá intervenir hasta 30 minutos. En el segundo debate, el legislador cuenta con 15 minutos.

En las comisiones con potestad legislativa plena, el diputado o diputada puede hacer uso de la palabra hasta por 15 minutos para discutir de manera general el proyecto; para referirse a mociones de fondo le corresponden 10 minutos y respecto a las mociones de orden sólo podrá hablar durante 5 minutos (artículos 107, 108, 150 y 174 del Reglamento) (Cerdas, 1999). También todos los legisladores tienen derecho a participar con voz, pero sin voto, en las sesiones de las comisiones de las cuales no forma parte.

OI Un estudio sobre el desempeño de las y los diputados registró 1.147 intervenciones orales en un período de tres meses (mayo a julio de 1998). Los partidos Fuerza Democrática y Movimiento Libertario, agrupaciones minoritarias, fueron los que más emplearon la palabra en relación con su representación parlamentaria. Entre los dos tienen el 7% de los escaños (4 diputados) y realizaron el 18,0% de las intervenciones. El partido en el gobierno (PUSC) fue, junto con el Renovación Costarricense, el que proporcionalmente usó menos la palabra: a pesar de tener el 47% de los escaños, sus diputados sólo hicieron el 29,8% de las intervenciones (Oreamuno, 1999).

OI Un estudio sobre el desempeño de las y los diputados durante la primera legislatura de la presente administración de gobierno (mayo 1998 a abril 1999) arrojó que los diputados de los partidos minoritarios tienden a tener una baja tasa de éxito en sus iniciativas de ley, medida por la cantidad de proyectos que lograron obtener al menos un dictamen afirmativo de una comisión permanente, con excepción del Partido Acción Laborista Agrícola. Sin embargo, los diputados del partido en el gobierno no fueron los más exitosos, pues fueron superados por los del Partido Liberación Nacional, principal agrupación opositora (9,6% y 10,5% respectivamente) (cuadro 5.24) (Oreamuno, 1999).

PE Si los y las congresistas se salen del tema objeto de discusión, abusan del uso de la palabra, profieren frases injuriosas a un compañero o a alguno

RECUADRO 5.15

Valoración del panel

No hubo acuerdo en el panel evaluador en la valoración del indicador sobre celebración de elecciones democráticas para la integración del Directorio Legislativo. La mayoría calificó la situación imperante como un “cumplimiento medio”. Si bien en las elecciones el conteo de los votos es limpio, “el sistema conduce a una exclusión de las minorías y permea negativamente el funcionamiento legislativo, pues pone el manejo del Directorio en manos de un solo partido y, con ello, todo el funcionamiento de la Asamblea: administración, distribución de recursos, integración de comisiones”; así, “no se respeta la composición política de la Asamblea y el voto popular bajo el principio de la proporcionalidad”. Para un evaluador, el control del voto dentro de las fracciones parlamentarias y el control del Directorio Legislativo por un solo partido es “propio de una democracia de partidos y no afecta la calidad de nuestra democracia”.

de los miembros de los Supremos Poderes o terceras personas, o abusan de la interrupción concedida por un diputado a favor de otro, el Presidente o director del debate tiene el derecho de suspenderles el uso de la palabra (Cerdas, 1999).

Iniciativa legislativa y modificaciones

PE

Además de la iniciativa de ley, los diputados tienen derecho a presentar mociones de forma, de

fondo y de orden, y derecho a presentar consultas de constitucionalidad ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. En el caso de la aprobación del Presupuesto Nacional, las mociones para modificar las partidas presupuestarias se presentan en la Comisión de Asuntos Hacendarios, pero también existe la posibilidad de que, en el seno del Plenario, se le dé prioridad a la reiteración de mociones no aprobadas en aquella instancia y a la presentación de nuevas mociones. En la práctica,

CUADRO 5.23

Participación en el Plenario Legislativo, según partido político, mayo a julio de 1998

Partido	Diputados		Intervenciones orales		Índice de participación Porcentaje intervenciones orales / porcentaje diputados
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	
Movimiento Libertario	1	1,8	58	5,1	2,9
Fuerza Democrática	3	5,3	148	12,9	2,5
Integración Nacional	1	1,8	24	2,1	1,2
Renovación Costarricense	1	1,8	8	0,7	0,4
Acción Laborista Agrícola	1	1,8	21	1,8	1,0
Liberación Nacional	23	40,4	546	47,6	1,2
Unidad Social Cristiana	27	47,4	342	29,8	0,6
	57	100,0	1.147	100,0	

FUENTE: OREAMUNO, 1999.

CUADRO 5.24

Cantidad de iniciativas de ley presentada por los diputados, según partido político, mayo de 1998 a abril de 1999

Partido	Diputados		Iniciativas de ley		Iniciativas con dictamen de comisión o aprobadas como ley	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Movimiento Libertario	1	1,8	54	12,3	1	1,9
Fuerza Democrática	3	5,3	59	13,4	1	1,7
Integración Nacional	1	1,8	9	2,0	0	0,0
Renovación Costarricense	1	1,8	13	3,0	1	7,7
Acción Laborista Agrícola	1	1,8	4	0,9	2	50,0
Liberación Nacional	23	40,4	124	28,2	13	10,5
Unidad Social Cristiana	27	47,4	177	40,2	17	9,6
	57	100,0	440	100,0	35	8,0

FUENTE: OREAMUNO, 1999.

el grado de especialización de la materia presupuestaria dificulta que algunos congresistas opinen y presenten mociones sobre temas tan variados y complejos. Por otra parte, el grueso del trabajo presupuestario es realizado por la Comisión de Asuntos Hacendarios, lo que impide que legisladores ajenos a esta Comisión estén enterados de los detalles que acompañan a este denso proyecto de ley (Cerdas, 1999).

Recursos de apelación

Los medios de impugnación que reconoce el Reglamento a favor de los y las congresistas son la apelación, la revisión y la reiteración. Pueden ser ejercidos solicitando el uso de la palabra, o bien presentando por escrito la formalización del recurso que se desea interponer. Técnicamente se reconoce que estos mecanismos se pueden utilizar en contra de todos los actos del procedimiento legislativo y los derivados de los acuerdos del Directorio Legislativo. Otra forma para reclamar determinadas acciones es la potestad que el Reglamento reconoce a las y los diputados, para llamar al orden al Presidente cuando en el ejercicio de sus funciones se separe de las disposiciones reglamentarias.

Reuniones de fracción

PE Las fracciones parlamentarias tienen su propia normativa o reglamentos sobre la libertad de expresión de los legisladores. En ninguno de los dos partidos mayoritarios la disciplina partidaria puede ser impuesta a un diputado. El Reglamento Interno de Fracción Parlamentaria del Partido Unidad Social Cristiana establece que los diputados de la fracción “son responsables de sus actos y como tal gozan de libertad dentro de las facultades y limitaciones que conceden la Constitución Política y las leyes de la República” (capítulo II, párrafo 3)¹⁴. También establece que: “Todos los miembros de la Fracción Parlamentaria tienen iguales derechos a voz y a voto en las reuniones de la Fracción” y le ofrece al diputado la libertad de expresión para proponer proyectos de ley de manera individual; aunque se le permite convencer previamente a sus compañeros y lograr el apoyo de la fracción, también puede de manera transparente alejarse de la obligación de actuar conforme lo ha decidido la mayoría de su fracción. Este procedimiento es idéntico para el caso de las denuncias que puedan comprometer a la fracción. El Reglamento de la Fracción Parlamentaria del Partido Liberación Nacional¹⁵, en su artículo 25, inciso b) establece que: “En el ejercicio de sus potestades constitucionales

y reglamentarias corresponde al diputado opinar y votar libremente sobre cualquier asunto que se debata en el seno de la Fracción y de la Asamblea Legislativa, salvo acuerdo en contrario de la Fracción, de conformidad con los Estatutos del Partido, los principios enunciados en la Carta Fundamental y este Reglamento”. En este caso el diputado estará obligado a lo que resuelva la fracción sobre los asuntos especiales. Esta norma es abiertamente opuesta a lo indicado en el Reglamento de la Asamblea Legislativa que, como se indicó, permite una participación igualitaria en el uso de la palabra por los diputados, sin distinguir lineamientos ideológicos o de fracción¹⁶.

PE En otras prácticas legislativas, como las reuniones de jefes de fracción, las consultas de constitucionalidad o las interpelaciones de ministros, las y los diputados cuentan con normas que regulan el uso de la palabra y su libertad de expresión (Rodríguez, 1999).

¿Tienen los diputados pleno acceso a información relevante y apoyo técnico?

PE La Asamblea Legislativa ha desarrollado departamentos como la Biblioteca y su Sección de Investigación, la Unidad de Análisis Parlamentario y el Departamento de Servicios Técnicos, que permiten a los legisladores acceso a información relevante y apoyo técnico para expresar su opinión en

RECUADRO 5.16

Valoración del panel

El panel de evaluadores coincidió en la calificación de que en Costa Rica se cumple con el indicador de la protección efectiva a la libertad de expresión de los diputados de la Asamblea Legislativa, fuera y dentro del Plenario, mediante los fueros de “inmunidad” e “irresponsabilidad” y el orden en el uso de la palabra. No se registran denuncias de las y los diputados por violación a la libertad de expresión. Dos evaluadores anotaron la persistencia de prácticas y procedimientos que “deben mejorar y modernizarse”. Por ejemplo, “no hay sesiones, previstas por el Reglamento, para que los diputados se refieran libremente a asuntos importantes que no están en la agenda del día. En otros parlamentos hay sesiones reglamentarias y reglamentadas para ventilar cualquier asunto de interés público”.

muchas de las materias que consideren pertinentes¹⁷. Entre los esfuerzos de mejoramiento cabe citar el amplio programa de modernización realizado entre 1992 y 1996, con el apoyo del Centro para la Democracia, y la colaboración financiera de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (AID).

El Departamento de Servicios Técnicos fue creado en 1972 y se incorporó al Reglamento de la Asamblea en 1982. Sus funciones son la elaboración de informes técnicos, la asesoría a comisiones y la atención de las consultas sobre procedimientos legislativos. El Departamento se divide en 7 áreas temáticas y contaba a octubre de 1999 con 66 funcionarios, la mayoría de ellos en los puestos de asesor legislativo A y B. No obstante su carácter técnico, el personal del Departamento rota según las administraciones de gobierno. En 1998, en la lista de personal de esta instancia se registraron 31 traslados (internos o intra-institucionales), 10 permisos sin goce de salario y 9 puestos interinos (Departamento de Servicios Técnicos, 1999).

PE La asesoría legislativa tiene dos componentes esenciales: la asesoría institucional y la asesoría política o de fracción. La institucional es permanente, apolítica y profesional. A su vez, se divide en dos tipos de asesoría, la técnico-jurídica y la asesoría en otras disciplinas. La asesoría política es temporal (los asesores varían conforme cambia la integración de los miembros de las fracciones parlamentarias), es política y profesional, aunque esta última característica no siempre está presente, debido a que en la selección de los asesores, muchas veces, prevalece el criterio partidista sobre las reglas técnicas de designación de personal. La asesoría institucional de planta va dirigida al Directorio, a las comisiones permanentes, a las especiales y a las *ad hoc*. La asesoría política (de cada diputado) le brinda apoyo a los legisladores, al Presidente de la Asamblea Legislativa, a los legisladores, a los jefes de fracción y a la Secretaría General de la Asamblea Legislativa. Al inicio del actual período (1998-2000), a los diputados se les permitió designar un máximo de cuatro colaboradores de confianza (una secretaria, un asistente y dos asesores), lo cual significaba un total de 228 personas. No obstante, a octubre de 1999 la lista de asesores alcanzaba un total de 285 personas, sin incluir secretarías (Rodríguez, 1999).

RA cantidad de asesores o asistentes que tenga un diputado está en función del trabajo legislativo y comunal que éste realice y del partido político al

que pertenezca. Ni la selección de estos asesores, ni su remuneración, corresponden a un sistema de méritos y competencia técnica. Para un mismo puesto de asesor los salarios pueden variar significativamente; por ejemplo, el salario de un asesor especializado B puede variar hasta en un 500% (Asamblea Legislativa, 1999).

Según un informe publicado por el periódico La Nación (Matute, 1999), de las 892 plazas oficiales con que cuenta la Asamblea Legislativa, 418 (el 46,8% del total de funcionarios) están asignadas a las labores de asesoría, distribuidas entre los 7 partidos políticos, bajo alguna de las modalidades existentes (asesor legislativo, asesor de fracción, asesor especializado o asistente de fracción). De estos servidores, 296 están asignados directamente a los diputados y los restantes 122 están distribuidos entre los distintos equipos técnicos de las fracciones (los partidos Liberación Nacional y Unidad Social Cristiana tienen sus propios departamentos de asesores). Existe entonces un promedio de 7,33 puestos de asesores por cada uno de los 57 diputados (Rodríguez, 1999).

PE Finalmente, existe un rubro presupuestario para la contratación de consultorías especializadas fuera de los asesores mencionados. Básicamente, estas consultorías apoyan el trabajo de las comisiones permanentes y especiales que, en el trámite de algunos proyectos de ley o en el desarrollo de investigaciones especiales, requieren la presencia de expertos por tiempo definido (Rodríguez, 1999)¹⁸.

¿Respetan los diputados y diputadas las normas y procedimientos legislativos?

PE Además de contener una serie de garantías para el diputado, independientemente de que sea de mayoría, minoría o de opinión disidente, una norma de especial importancia, la inderogabilidad singular del Reglamento, establece que: "Salvo los casos en que el propio Reglamento lo establezca expresamente, no serán admisibles las mociones tendientes a su inaplicación a los casos concretos" (artículo 208). Esta disposición garantiza que ninguna mayoría podrá variar el Reglamento para un caso en particular o para un proyecto específico (Rodríguez, 1999).

PE No existe un registro sistemático de denuncias sobre abuso de poder de la mayoría, por violación de procedimientos reglamentarios, o sobre las mociones de revisión que se presentan. Sí existen unos pocos recursos de revisión sobre algunas vo-

taciones consideradas clave y sobre las que hubo inseguridad al momento del conteo (Rodríguez, 1999).

01 En los últimos años la Sala Constitucional ha actuado como instrumento de control del respeto de los procedimientos legislativos. La posibilidad de declarar la inconstitucionalidad de una ley por la violación al procedimiento legislativo hace que el seguimiento y respeto de los procedimientos sea una preocupación permanente. Otro instru-

mento utilizado por la Asamblea Legislativa son las consultas de constitucionalidad, que tiene como objetivo conocer la opinión de la Sala sobre los proyectos de ley ya votados en primer debate, para evitar o prevenir que se promulgue leyes inconstitucionales. En el caso de proyectos de reforma a la Constitución Política, aprobación de convenios o tratados internacionales, la consulta a la Sala es obligatoria, pero su dictamen no es vinculante (Proyecto Estado de la Nación, 2000).

RECUADRO 5.17

Valoración del panel

Hubo un marcado desacuerdo en el panel evaluador sobre la calificación de los indicadores acerca del acceso de los diputados a información relevante sobre los asuntos en discusión en el Congreso. Un evaluador calificó la situación imperante como un incumplimiento severo: “Ni los cuerpos técnicos, ni la Biblioteca de la Asamblea proveen información veraz, oportuna y pronta, porque carecen de la tecnología y el conocimiento apropiados para dar un verdadero servicio de administración de la información a los diputados”. Otro evaluador anotó la existencia de problemas, pero su calificación del desempeño del indicador fue de cumplimiento medio: “El Banco Central no contesta pedidos de los diputados si no son del Plenario. Hay una gran distancia entre la información que maneja el diputado -de oposición y minoritarios sobre todo- y aquella a la que tienen acceso los altos cuadros ejecutivos de la administración pública, como los ministros y presidentes ejecutivos de las instituciones”. Finalmente, un tercer evaluador reconoció la existencia de “algunas li-

mitaciones de carácter legal o constitucional”, pero consideró que en general los diputados tienen acceso a la información que requieren.

En el indicador sobre el apoyo técnico a los diputados, el panel coincidió en la calificación de cumplimiento medio en su desempeño. El Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa y los asesores de los diputados realizan funciones de apoyo técnico a las y los diputados. Sin embargo, los tres evaluadores anotaron que las designaciones de asesores de los diputados son “arbitrarias, ni siquiera satisfacen el clientelismo político, pues se mezcla el familiar del diputado”, “obedece a criterios subjetivos y no de idoneidad profesional, dentro de las lógicas preferencias políticas”, “los diputados nombran amigos, primos o el partido impone como parte del llamado botín político”. Los asesores de planta de la Dirección de Servicios Técnicos, “con excepciones meritórias, también están afectados por el vaivén político electoral”.

RECUADRO 5.18

Valoración del panel

El panel acordó calificar el desempeño del indicador sobre el respeto de las y los diputados a las normas y procedimientos legislativos como un cumplimiento medio (balance de logros e incumplimientos). Los evaluadores señalaron que las normas y procedimientos se respetan hasta cierto punto. Las violaciones no se

sancionan porque “no hay normas para penalizar el incumplimiento de procedimientos (salvo vicios de inconstitucionalidad en el proceso de aprobación de una ley)”, por el efecto de “la solidaridad de grupo o complicidad política (quórum roto y falta de asistencia)” y el peso de los “intereses del bipartidismo”.

Notas

1 En una democracia representativa "el pueblo no gobierna, pero elige representantes que lo gobiernan" (Sartori, 1987). Esta escueta afirmación es exacta, pero muy general. Para entender su significado es preciso elaborar el concepto de representación política pues, teórica e históricamente, la representación democrática es apenas uno de los tipos de representación política. Existen, además, la representación apropiada (carismática, dominación tradicional, como los caciques o jefes de sectas), la representación vinculada (el representante está limitado por un mandato de la organización o las personas que lo eligieron; existe la revocación del mandato en caso de incumplimiento) y la representación de intereses (profesional o de clase, como los sindicatos). La representación que se delega por medio de las elecciones no significa que los electores otorguen un mandato específico a sus líderes; más bien se trata de una representación libre (Fayt, 1988). Esto significa que el representante es señor de su propia conducta, no el servidor de los representados, sino el señor investido por los electores, como el parlamentario en la mayoría de los países de Occidente (Fayt, 1988). En una democracia, un representante electo actúa dentro del marco legal, pero no tiene la obligación de limitarse a los intereses de quienes lo eligieron. Más aún, los representantes pueden procurar encubrir ciertas acciones o realizar actividades publicitarias para influir en sus electores (Maravall, 1999). Empero, la representación delegada tampoco es "un cheque en blanco", pues la ciudadanía -individual u organizadamente- desarrolla múltiples formas para mantener un constante escrutinio público sobre el desempeño de sus representantes. La representación democrática encierra una tensión entre los derechos y obligaciones de representantes y representados.

2 Sin embargo, desde un punto de vista teórico, como lo señalan Przeworski et al, pueden darse situaciones en las que no existan posibilidades de formar una mayoría social sobre un asunto en particular, debido a una particular distribución de preferencias de la ciudadanía entre dos o más asuntos (Przeworski, Stokes et al, 1999).

3 Como se señaló en el capítulo 4, entre las atribuciones de la Sala Constitucional están: la resolución de las acciones de inconstitucionalidad de todos los actos sometidos al derecho público; el conocimiento de los recursos de amparo, para proteger todos los derechos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales, y de los recursos de hábeas corpus, para proteger la libertad física y la de tránsito frente a privaciones ilícitas y arbitrarias; la resolución del amparo contra sujetos privados, para proteger a los ciudadanos de otros habitantes, cuando éstos se encuentran en situación de poder o de ventaja y ante insuficiencia de los remedios ordinarios; el conocimiento de las consultas formuladas por las demás autoridades judiciales, cuando tengan duda sobre la constitucionalidad de una norma que deban aplicar; la emisión de opiniones consultivas, cuando el Directorio de la Asamblea Legislativa formula una consulta para determinar si la aprobación de un tratado internacional, de una reforma constitucional o de la propia Ley de la Jurisdicción Constitucional, se ajustan a la Constitución Política, o cuando diez diputados lo realicen con esa misma finalidad, sobre cualquier otro proyecto de ley. La Sala decide lo relativo a los conflictos de competencia entre todos los poderes y los constitucionales entre los demás entes y órganos del Estado; resuelve además la inconstitucionalidad de las reformas constitucionales por vicios en el procedimiento; determina su propia competencia incluso frente al Poder Judicial, del cual forma parte (Muñoz, 1999; Proyecto Estado de la Nación, 2000).

4 El Magistrado Piza y el Presidente de la Sala, el Magistrado Mora, en voto de minoría, sostienen que en Costa Rica existe un control difuso, de conformidad, según ellos con el artículo 8 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

5 Pese a tener la condición de poderes de la República, no tienen iniciativa legislativa el Poder Judicial ni el Tribunal Supremo de Elecciones, pero, como pueden hacerlo por medio del Poder Ejecutivo, se habla de una *iniciativa indirecta*. También las municipalidades, de acuerdo con una ley especial,

tienen esa posibilidad. Téngase presente que esto no quiere decir que esas instituciones tengan verdadera iniciativa legislativa (artículos 118 y 123 de la Constitución Política).

6 Un caso de este tipo se encuentra en el expediente legislativo A-40 E-7671, presentado por el diputado Ricardo Rodríguez el 16 de mayo de 1985, contra el Ministro de Seguridad Pública Benjamín Piza, sobre un voto de censura por el hecho de que aterrizara un avión Hercules C-130 de los Estados Unidos en el aeropuerto Llano Grande de Liberia, sin autorización de la Asamblea Legislativa.

7 Sala Constitucional, resolución 3309-94, de 5 de julio de 1994. Esta resolución, sin embargo, no ha logrado eliminar la práctica de regular las competencias institucionales mediante directrices. Cabe citar, entre otras, las directrices n° 15, de 3 de noviembre de 1992, que se refiere a funciones del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas, y n° 4, de 19 de junio de 1995, dirigida al Instituto Nacional de Aprendizaje, para que estableciera un programa de capacitación policial para la Fuerza Pública.

8 Resoluciones 3309-94, de 5 de julio de 1994, y 919-99, del 12 de febrero de 1999.

9 La propia Sala Constitucional, en la resolución 3309-94, establece que la directriz debe constituir una norma, una norma general referida a todos los entes descentralizados o un a grupo de ellos. De allí que se establezca una diferencia entre el establecimiento de un límite, en ese caso de un 10%, para el crecimiento de los gastos corrientes de la administración pública en general, por una parte, y un límite referido exclusivamente a cada entidad concernida, por otra parte.

10 A mediados de la década de 1990, el Programa para el Desarrollo Legislativo (PRODEL) publicó 25 obras de utilidad para los legisladores y que ilustran a la sociedad en general sobre las formas más convenientes para participar en el proceso

parlamentario. Entre ellas se encuentran las siguientes: *Manual de Procedimientos Legislativos, Directorio y Guía Práctica de la Asamblea Legislativa, Protocolo de Procedimientos Legislativos, El Lenguaje de la Ley, El Control Parlamentario, Las Comisiones Legislativas Plenas, El Proceso de Formación de la Ley en Costa Rica, Manual de Oficina para las Secretarías de los Diputados, La Asamblea Legislativa de Costa Rica y sus Diputados, el Estilo de la Ley, Guía Práctica para el Control Parlamentario, Bienvenidas y Bienvenidos a la Asamblea Legislativa* (publicación dirigida a niños de edad escolar).

11 En la Asamblea Legislativa de Costa Rica existen 7 comisiones permanentes (Gobierno y Administración, Asuntos Económicos, Asuntos Hacendarios, Asuntos Sociales, Asuntos Jurídicos, Asuntos Agropecuarios y Relaciones Internacionales). Cada una de estas comisiones tiene su propia sala de sesiones y un equipo secretarial de apoyo. Usualmente son atendidas por dos secretarías y una técnica legislativa, que cuentan con equipo de cómputo e impresoras para desarrollar su trabajo. Desde estas oficinas se alimenta la red legislativa.

12 De manera general la doctrina reconoce el derecho de petición que poseen los legisladores. En este sentido, véase Jiménez de Cisneros, 1980.

13 Dada la cantidad de ediciones publicadas del Reglamento de la Asamblea Legislativa, para la elaboración de este trabajo se seleccionó como referencia una publicación institucional realizada por la Asamblea Legislativa, coordinada por el señor Guillermo González Mata, de la Unidad de Proyectos,

Expedientes y Leyes del Departamento de Servicios Parlamentarios, y supervisada por la Lic. Marina Ramírez Altamirano, Asesora y Especialista en Derecho Público y Parlamentario. Esta versión del Reglamento fue aprobada en la sesión número 17, del 9 de marzo de 1994. La actualización de referencia es del 10 de setiembre de 1999.

14 Reglamento Interno de la Fracción del Partido Unidad Social Cristiana, vigente para el período 1998-2002. No existe una acta de aprobación expresa de este reglamento, pero el Jefe de Asesores de la fracción, Lic. Mario Redondo, en entrevista del lunes 11 de octubre de 1999, ratificó su vigencia y su utilización como normativa interna de funcionamiento.

15 A pesar de no existir un acta de aprobación expresa de este Reglamento, tanto los asesores del Jefe de Fracción como el propio Jefe de la Fracción para el período 1998-1999, diputado Ricardo Sancho y el diputado Daniel Gallardo, Jefe de Fracción para el período 1999-2000, ratificaron su utilización y su vigencia para el trabajo parlamentario (Rodríguez, 1999).

16 Este aspecto ha suscitado una amplia discusión, especialmente al plantearse reformas al Reglamento de la Asamblea Legislativa que pretenden, en aras de comprimir los tiempos de discusión y ahorrar las participaciones individuales de los diputados, establecer un uso de la palabra asignado no a diputados directamente, sino a las fracciones o grupos parlamentarios.

17 Recientemente la Dirección Ejecutiva de la Asamblea Legislativa conformó dos divisiones de organización, funcionamiento y coordinación, subordinadas a la Dirección Ejecutiva, que están encargadas de supervisar, coordinar y evaluar el funcionamiento de los departamentos correspondientes, una de la parte legislativa y otra de la parte administrativa: la División Legislativa y la División Administrativa. Esta especialización asegura un apoyo técnico más especializado al trabajo de los legisladores. La División Legislativa está constituida por la Biblioteca, el Departamento de Archivo, el Departamento de Servicios Técnicos, el Departamento de Comisiones, el Departamento de Servicios Parlamentarios, la Secretaría del Directorio, Informática, Unidad de Análisis Presupuestario y las unidades y secciones de cada una de ellas.

18 En este tipo de asesorías, la Asamblea Legislativa recibe la mayor parte del apoyo técnico de consultores externos (personas individuales, institutos, empresas privadas de consultores, fundaciones, etc.). Esta modalidad es muy flexible, dinámica y oportuna, y evita que crezca la planilla de la institución, ya que los asesores se contratan para trabajos específicos, sin crear ningún vínculo laboral entre ellos y la Asamblea Legislativa. Los problemas que se presentan con este tipo de servicio es que, salvo contadas excepciones, no puede brindar asesoría en materia de procedimientos parlamentarios; puede ocurrir que no se acierte en la contratación de asesores de alta calidad, y siempre existe el peligro latente de colusión de intereses entre quienes rinden el informe y los potenciales beneficiarios o perjudicados con la decisión que adoptará el órgano legislativo (Rodríguez, 1999).

