

La delegabilidad de proyectos de ley de mayoría calificada en comisiones legislativas plenas

The delegability of qualified majority bills in full legislative committees

Luis Paulino Mora Lizano
Profesor universitario

Resumen

El presente artículo trata de la viabilidad jurídica de modificar, directamente por parte de una comisión legislativa plena, un texto que ponga en entredicho la delegabilidad de una propuesta, por requerirse de una mayoría calificada para su aprobación. Lo anterior toma en cuenta que, de conformidad con el artículo 52 inciso 1) del Reglamento de la Asamblea Legislativa (RAL), estos órganos están compuestos únicamente por 19 diputaciones. Para esto, se analiza el desarrollo histórico del funcionamiento parlamentario a través de comisiones y, en particular, de aquellas con competencia para adoptar leyes.

Palabras clave

Derecho parlamentario, comisiones legislativas y delegación.

Abstract

The subject of this article is to decide about the legal viability of modifying, directly by a committee with legislative powers, a bill that questions its delegability, as a qualified majority is required for its approval. The latter considering that, in accordance with article 52, subsection 1), of the Regulations of the Legislative Assembly (RAL), these bodies have only nineteen members. To do this, the historical development of the parliamentary functioning through committees is analyzed, especially of those that are able to approve acts.

Keywords

Parliamentary Law, legislative committees, delegation.

Sobre las comisiones parlamentarias¹

Se puede afirmar con Elia (citado en Recoder de Casso *et al.*, 2001), que como el funcionamiento del parlamento en asamblea caracterizó la dinámica del constitucionalismo clásico, el parlamento en comisión es el prevalente de los regímenes democráticos contemporáneos.

Estos órganos constituidos por regla general por un número reducido de miembros nacen originalmente con la función de instrucción o preparación de las actividades posteriores del pleno, sobre todo la legislativa, con el fin de hacer estas fases previas más versátiles, expeditas, útiles y funcionales.

Lo anterior sobre todo por razones prácticas, pues garantizar la participación de la totalidad los miembros de un órgano tan numeroso como el plenario, al mismo tiempo que la eficiencia y agilidad en la toma de las decisiones preparatorias constituye prácticamente una paradoja. De esta manera, es probable que ya para el siglo XIV existieran en Inglaterra comisiones especiales o *select committees* en la Cámara de los Comunes, pero solo se dispone de datos precisos de su funcionamiento a partir del siglo XVI.

Las comisiones permanentes o *standing committees*, sin embargo, nacen como tales en los EE. UU. en 1800, propiciadas por un sistema presidencialista que favorecía la diferenciación entre los poderes ejecutivo y legislativo, cuestión que no era del todo clara en los regímenes parlamentarios europeos. Esta es la razón por la cual en ese sistema han tenido un gran desarrollo y preponderancia, a tal grado que se puede afirmar junto con Burdeau (1974), que en el régimen estadounidense la ley es, casi siempre, lo que las comisiones quieren que sea.

Lo anterior incluso teniendo en cuenta que la Asamblea Nacional francesa de 1789 había establecido órganos de esta naturaleza, ya que estos se prohibieron rápidamente con la Constitución del Directorio del año III. No reaparecerían, a excepción de un breve intervalo ocurrido entre 1807 y 1814, sino hasta el establecimiento de las reformas reglamentarias de 1902, las cuales posteriormente serían retomadas por la Constitución de la V República, aunque con una configuración menos preponderante.

Esto se explica en el hecho de que, en los sistemas parlamentarios, la existencia de comisiones permanentes se consideró en sus inicios como una duplicidad con relación a las instancias administrativas y ejecutivas que se encargan de los mismos temas, cuando no una abierta e indeseable intromisión.

1 En general con relación a este punto cfr. Alonso de Antonio *et al.* (2000) y Recoder de Casso *et al.* (2001).

Sin embargo, debido al auge de las fracciones que vinieron a sustituir en buena medida la representación individual de los parlamentarios, así como la creciente actividad estatal, las comisiones poco a poco aumentaron su relevancia. En efecto, mientras el sistema representativo tuvo características individuales, el fraccionamiento del parlamento no fue posible. Sin embargo, cuando las bancadas se convirtieron en los sujetos de la actividad legislativa, la división del trabajo y la especialización fueron las consecuencias inevitables.

Definitivamente, un diputado no estaba en capacidad de estar presente en todas las comisiones, pero las bancadas consideradas colectivamente, al menos las más determinantes, sí podían estarlo. Por esto, junto con la mayor preponderancia de estos órganos es frecuente encontrar la norma del mantenimiento de la proporcionalidad de la representación en su seno².

Es así como en Inglaterra las comisiones permanentes no aparecieron, sino hasta 1822 y en forma anecdótica, motivadas más por el empeño de Gladstone por superar el obstruccionismo irlandés que en determinaciones teóricas. Antes de esa fecha, la instrucción de los proyectos se hacía en comisiones especiales o a cargo de la propia cámara actuando como comisión general, sea en calidad de Committee of the Whole House, en cuyo seno los proyectos podían debatirse con mayor flexibilidad que en las reuniones plenarias.

La configuración actual de las comisiones inglesas viene dada en buena medida por la propuesta de 1878 de Sir Thomas Erskine May, según la cual estos órganos están capacitados para llevar a cabo deliberaciones sobre proyectos de ley, pero en el marco de las líneas básicas que hayan sido fijadas por el pleno. Por otra parte, en Alemania, el procedimiento legislativo diseñado en la Constitución prusiana de 31 de enero de 1850 contemplaba con claridad la existencia de comisiones, aunque existen otros antecedentes quizás no tan claros de estos órganos. Asimismo, en Italia las comisiones permanentes tuvieron su origen en 1920, durante la experiencia prefascista, lo que coincidió con el nacimiento de los grupos parlamentarios.

En cuanto a España, el Reglamento Interior de las Cortes Constituyentes de 24 de noviembre de 1810 hablaba de comisiones particulares de carácter fijo y comisiones especiales. Estas fueron reguladas después en la Constitución gaditana, que les encomendaba el análisis previo

2 Ver en este sentido lo establecido en los artículos 52 inciso 1), 55 inciso 1), 67 párrafo segundo y 88 inciso 3) RAL.

de los proyectos de ley que, por la gravedad del asunto tratado así lo requiriesen, a juicio de las Cortes³.

Por otra parte, el Reglamento del Congreso de los Diputados de 14 de febrero de 1838, hacía referencia por primera vez, en el artículo 85, a seis comisiones de carácter permanente, a saber, actas electorales, presupuestos, examen de cuentas, peticiones, gobierno interior y corrección de estilo. Sin embargo, el Reglamento de 1847 marca un predominio de las comisiones especiales, que se corrigió posteriormente a favor de las permanentes por el Reglamento Interior de la Cortes Constituyentes de 5 de agosto de 1873, aunque durante la Restauración estas se suprimieron hasta la reforma reglamentaria de 24 de mayo de 1918.

Posteriormente, el Reglamento de 1934 y los sucesivos mantendrían las comisiones permanentes, aunque con la posibilidad de nombrar especiales.

Sobre la evolución histórica de las comisiones con potestad legislativa⁴.

Como se ha visto, la práctica y la doctrina fueron pacíficas en aceptar el desdoblamiento del parlamento en comisiones, siempre que se entendiera la naturaleza preparatoria de su función, recayendo en el pleno la decisión final. Sin embargo, durante la época del fascismo italiano este paradigma se modifica, otorgándole a estos órganos también la facultad de aprobar normas con rango legal, específicamente mediante la Ley de 19 de enero de 1939, núm. 139, de los Fascios y las Corporaciones.

Los objetivos eran muy claros, por un lado, crear una máquina de producción legislativa eficiente, que permitiera acelerar la construcción jurídica necesaria para la consolidación del régimen fascista y, por otro, sustraerla del ojo de la opinión pública, debido a que las exigencias de publicidad para las comisiones en esta época eran prácticamente nulas. Debido a la difícil justificación dogmática del nuevo instituto o al menos su naturaleza revolucionaria con relación a lo que se había entendido era el papel de las comisiones legislativas hasta el momento, así como la deslegitimación del régimen que lo había implantado, no es de extrañar que esta figura no hubiese tenido repercusión en otros ordenamientos jurídicos.

3 El artículo 134 de la Constitución de la Monarquía Española de 1812, establecía lo siguiente: "*Artículo 134./ Admitido á discusión, si la gravedad del asunto requiriese a juicio de las Cortes, que pase previamente á una Comisión, se ejecutará así.*"

4 En general con relación a este punto cfr. Hernández Valle (2003, pp. 337 y ss.), Muñoz Quesada (1994), Recorder de Casso y otra (2001, pp. 1279 y ss.), Rubio Llorente (1997, pp. 263 y ss.), y Ruiz Robledo (1995, pp. 73 y ss.).

Solo la España franquista, afín al régimen fascista, receptó la nueva institución a través del artículo 12 de la Ley de Cortes de 1942. Por ejemplo, el Reglamento de la Cámara de los Diputados de 1971 establecía que podían aprobarse en comisión aquellos proyectos que no tuvieran especial relieve de orden general, aunque advertía la validez de utilizar este mismo procedimiento para el trámite de proyectos de ley que revistieran de particular urgencia.

No obstante, las constituciones democráticas italiana de 1947⁵ y española de 1978⁶ dieron continuidad al instituto, recogiendo en sus regulaciones. Posteriormente, varios estatutos

5 Artículo 72 de la Constitución italiana: *“Artículo 72/ (...) El Reglamento establecerá procedimientos abreviados para las propuestas de ley que se declaren urgentes. Podrá asimismo disponer en qué casos y de qué forma procede trasladar el examen y la aprobación de las propuestas de ley a unas Comisiones, incluso las permanentes, compuestas de tal modo que reflejen las proporciones de los grupos parlamentarios. También en estos supuestos, mientras no haya recaído aprobación definitiva, la propuesta de ley será reenviada al Pleno de la Cámara si el Gobierno o una décima parte de los componentes de la Cámara o una quinta parte de la Comisión reclaman que sea discutida y votada por la Cámara misma o bien que sea sometida a la aprobación final de ésta únicamente con declaraciones de voto. El Reglamento especificará la forma de publicidad de los trabajos de las Comisiones./ Se adoptará siempre el procedimiento normal de examen y aprobación directa por el Pleno para las propuestas de ley en materia constitucional y electoral y para las de delegación legislativa, de autorización para ratificar tratados internacionales, de aprobación de presupuestos y cuentas de ingresos y gastos.”*

6 Artículo 75 de la Constitución española: *“ARTÍCULO 75/ (...) 2. Las Cámaras podrán delegar en las Comisiones Legislativas Permanentes la aprobación de proyectos o proposiciones de ley. El Pleno podrá, no obstante, recabar en cualquier momento el debate y votación de cualquier proyecto o proposición de ley que haya sido objeto de esta delegación./ 3. Quedan exceptuados de lo dispuesto en el apartado anterior la reforma constitucional, las cuestiones internacionales, las leyes orgánicas y los Presupuestos Generales del Estado.”* Adicionalmente, la Sección Quinta del Capítulo III del Título V del Reglamento del Congreso de los Diputados de 10 de febrero de 1982, establece lo siguiente: *“SECCIÓN QUINTA/ De la competencia legislativa plena de las Comisiones/ 148. 1. El acuerdo del Pleno por el que se delega la competencia legislativa plena en las Comisiones, se presumirá para todos los proyectos y proposiciones de Ley que sean constitucionalmente delegables, excluyéndose de la delegación el debate y votación de totalidad o de toma en consideración, y sin menoscabo de lo previsto en el artículo siguiente./ 2. El procedimiento aplicable para la tramitación de estos proyectos y proposiciones de ley será el legislativo común, excluido el trámite de deliberación y votación final en el Pleno./ 149. 1. El Pleno de la Cámara podrá recabar para sí la deliberación y votación final de los proyectos y proposiciones de ley a que se refiere el artículo anterior, en virtud de acuerdo adoptado en la sesión plenaria en que se proceda al debate de totalidad, conforme al artículo 112 de este Reglamento, o a la toma en consideración de proposiciones de ley. En los demás casos y antes de iniciarse el debate en Comisión, el Pleno podrá avocar la aprobación final, a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces. La propuesta de avocación se someterá a votación sin debate previo./ 2. Las Comisiones carecerán de competencia para conocer con plenitud legislativa de los proyectos o proposiciones de ley que hubieren sido vetados o enmendados por el Senado, siempre que el veto o las enmiendas hubieren sido aprobados por el Pleno de dicha Cámara.”* Asimismo, la Sección Segunda del Capítulo II del Título IV del texto refundido del Reglamento del Senado de 3 de mayo de 1994, reza de la siguiente manera: *“SECCIÓN SEGUNDA/ De la delegación de la competencia legislativa en las Comisiones/ 130. 1. El Senado, a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces, de un Grupo parlamentario o de veinticinco Senadores, podrá acordar que un proyecto o proposición de ley sean aprobados por la Comisión legislativa correspondiente, sin requerirse deliberación ulterior en el Pleno. Dicha propuesta deberá ser presentada dentro de los diez días siguientes a la publicación del texto./ 2. El Pleno de la Cámara, en la misma forma, podrá decidir en cualquier momento la observancia del procedimiento ordinario./ 131. No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, si se presentase alguna propuesta de veto y fuese aprobada en Comisión, para su ratificación o rechazo deberá ser convocado el Pleno del Senado./ 132. La Comisión competente, a partir de la recepción del texto legislativo, dispondrá del período que reste hasta completar el plazo a que se refiere el artículo 106, para deliberar y votar sobre el mismo.”*

autonómicos españoles lo han adoptado expresamente⁷ y otros tantos reglamentos parlamentarios de esta naturaleza lo regulan, pese al silencio de las normas estatutarias al respecto⁸.

De la experiencia ibérica es que Costa Rica se nutre para introducir la figura en su sistema, a través de la Reforma Constitucional n.º 7347 de 1 de julio de 1993, la cual modificó el artículo 124 de la Constitución Política (CPol). La intención era encontrar un mecanismo que agilizará el procedimiento legislativo, ya desde entonces tenido por ineficiente e incapaz de responder de forma versátil a las necesidades nacionales. No se compartía el deseo de excluir sus discusiones de la publicidad que deben tener los actos parlamentarios, como en la época fascista, aunque es un hecho que las comisiones legislativas plenas reciben una menor atención mediática, ciudadana e incluso de las mismas diputaciones y otras personas vinculadas con su funcionamiento, salvo excepciones.

Por otra parte, la inclusión de esta figura en el ordenamiento jurídico costarricense vino, si se quiere, a paliar la contradicción histórica que existía entre las disposiciones reglamentarias, en las que se le da una gran importancia al trabajo de las comisiones legislativas en el proceso de formación de la ley y las constitucionales, prácticamente omisas al respecto. Esto en contradicción con la práctica usual del derecho comparado, según se ha podido poner de relieve líneas atrás.

Antes de este cambio, las únicas referencias del texto fundamental a las comisiones parlamentarias tenían que ver con las investigadoras⁹ y con aquellas destinadas a dictaminar

7 De conformidad con Ruiz Robledo (1995, p. 76), se trata de los estatutos de Cataluña, Andalucía, Valencia y Baleares.

8 De conformidad con Ruiz Robledo (1995, p. 76), en estas circunstancias estarían los reglamentos de los parlamentos vasco de 13 de febrero de 1983 (artículo 116), gallego de 14 de julio de 1983 (artículos 132 y 133), murciano de 22 de junio de 1988 (artículo 102), castellano-manchego de 21 de mayo de 1985 (artículos 164 y 165), canario de 20 de mayo de 1991 (artículos 135 y 136), navarro de 12 de junio de 1985 (artículos 154 y 155), extremeño de 7 de setiembre de 1983 (artículo 128) y madrileño de 18 de febrero de 1984 (artículos 125 y 126).

9 “ARTÍCULO 121.- Además de las otras atribuciones que le confiere esta Constitución, corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa: (...) 23) Nombrar Comisiones de su seno para que investiguen cualquier asunto que la Asamblea les encomiende, y rindan el informe correspondiente. Las Comisiones tendrán libre acceso a todas las dependencias oficiales para realizar las investigaciones y recabar los datos que juzguen necesarios. Podrán recibir toda clase de pruebas y hacer comparecer ante sí a cualquier persona, con el objeto de interrogarla...”

y preparar los proyectos de reformas constitucionales¹⁰. Fuera de estos casos, no se hacía ninguna mención de la posible existencia de comisiones permanentes o de un eventual papel de estos órganos en el proceso de formación de la ley.

Sobre la delegación legislativa en comisiones en el caso costarricense

Hasta este momento se ha estructurado un marco referencial que pretende explicar el origen del instituto estudiado y su forma de introducción al sistema costarricense. Sin embargo, para resolver el problema que se planteó es necesario determinar los alcances de la figura por medio de la cual las comisiones plenas adquieren la función legislativa en el medio, sea la delegación, según ha sido recogida en el ordenamiento jurídico costarricense.

De más está decir que los parámetros de un instituto, incluso con base en el mismo marco teórico, pueden variar según la forma en la que finalmente se positivizan. Por ejemplo, en Italia, un sector de la doctrina interpreta que el artículo 72 de la Constitución trasalpina únicamente realiza un reparto competencial entre el pleno y las comisiones, lo que no implicaría la existencia de una delegación o subordinación alguna de estas a aquel.

En efecto, esta norma únicamente establece que el Reglamento parlamentario puede disponer los casos y la forma para trasladar el examen y aprobación de las propuestas de ley a las comisiones, pero no determina que este traspaso deba hacerse mediante un acto consentido del plenario. La norma reglamentaria bien puede asignar la competencia legislativa plena de las comisiones por materia, o bien por decisión de la Presidencia, de conformidad con como se regula actualmente¹¹.

No es el pleno quien puede avocar el conocimiento, sino que este se transfiere automáticamente, sin necesidad de resolución por parte de la cámara, únicamente con la petición del gobierno, de un décimo de los miembros del plenario o de un quinto de los de la comisión. Volviendo al caso costarricense, Hernández Valle (2003) ha señalado lo siguiente sobre la figura a través de la cual las comisiones con potestad legislativa plena adquieren la función legislativa en el medio, sea la delegación:

10 “ARTÍCULO 195.- La Asamblea Legislativa podrá reformar parcialmente esta Constitución con absoluto arreglo a las siguientes disposiciones:/ (...) 3) En caso afirmativo pasará a una comisión nombrada por mayoría absoluta de la Asamblea, para que dictamine en un término de hasta veinte días hábiles; (Reforma Constitucional N° 6053 de 15 de junio de 1977)/ (...) 5) Acordado que procede la reforma, la Asamblea preparará el correspondiente proyecto, por medio de una Comisión, bastando en este caso la mayoría absoluta para aprobarlo...”

11 Ver en este sentido el artículo 92 del Reglamento de la Cámara de Diputados italiano, el cual al menos permite que el pleno pueda objetar la decisión del Presidente. No obstante lo anterior, el artículo 35 del Reglamento del Senado no concede esta posibilidad.

Nos parece que el propio Constituyente resolvió correctamente el tema de la naturaleza jurídica de la institución en comentario, al calificarla de delegación, más propiamente en términos parlamentarios, de procedimiento delegado.

En efecto, en la delegación el órgano delegado no ejerce ninguna competencia propia, sino la que le pertenece a otro órgano. Es decir, en la delegación se transfiere el ejercicio, pero no la titularidad de la competencia. Por ello, en la delegación interorgánica, como es justamente el caso de la delegación de la potestad legislativa del Plenario a favor de las Comisiones, los actos del órgano delegado dictados en su calidad de tal se imputan al órgano delegante, cuya libre capacidad se expresa en una doble vertiente: la falta de capacidad -en este caso de la Comisión- para asumir la competencia de oficio, y la habilitación del órgano delegante -en este caso el Plenario- para avocar la delegación (pp. 341-342).

Como se ve, de conformidad con la figura de la delegación, las funciones que realizan las comisiones plenas sea el conocimiento de proyectos de ley en su fase decisoria y su votación final, derivan directamente del acto delegatorio, sin cuya validez no es posible actuación alguna. Para tener una delegación por válida, deben cumplirse los siguientes requisitos, derivables de las disposiciones de los artículos 124 CPol y 160 RAL:

- a) Que el objeto sobre el cual recae sea delegable, sea que se trate de proyectos de ley dictaminados o dispensados de trámites que se encuentren en la Agenda Parlamentaria del Plenario, que no hayan sido aprobados en primer debate y que no se refieran a la creación o modificación de impuestos nacionales, a la convocatoria a una Asamblea Constituyente, a reformas parciales de la Constitución, a la aprobación de tratados internacionales, a la decisión sobre la enajenación o la aplicación a usos públicos de bienes propios de la Nación, a la aprobación de empréstitos o convenios similares relacionados con el crédito público, o a la materia electoral, presupuestaria, monetaria, crediticia, de pesos y medidas, o que hayan sido consideradas indelegables en virtud de jurisprudencia constitucional.
- b) Que el procedimiento para su delegación sea el previsto constitucional y reglamentariamente, esto es que la moción delegatoria indique a cuál comisión plena se asignan los proyectos; que haya sido aprobada por dos tercios de los miembros de la Asamblea Legislativa, y que haya sido

presentada por los jefes de fracción que juntos representen a treinta y ocho diputados o más, por al menos la mitad de los jefes de fracción, o por diez o más diputados de dos o más fracciones.

No es entonces jurídicamente posible presentar una moción de fondo en el trámite de comisión plena, con el fin de eliminar aquellos aspectos que hacen indelegable un proyecto, porque la votación no es la única función que ejerce la comisión plena de forma delegada, sino incluso el propio conocimiento del proyecto en su fase decisoria. Por lo anterior, para eliminar estos aspectos, la comisión tendría que conocer el proyecto que paradójicamente no puede estar conociendo por ser materia indelegable.

El vicio en este caso es de naturaleza sustancial, no solo por estar previsto expresamente en la Constitución, sino porque en el fondo la delegación supone una limitante en cuanto a la posibilidad de participación de los diputados en la conformación, discusión y aprobación de un proyecto de ley. Por lo tanto, su aplicación indebida conllevaría necesariamente la afectación de aquellos que no sean miembros de la comisión.

Este criterio lo comparte Muñoz Quesada (1994), según puede verse de la siguiente cita:

Si el aspecto indelegable del proyecto, objeto de conocimiento de las Comisiones Legislativas Plenas, no es esencial sino accesorio podría subsanarse el vicio de aprobarse el proyecto y se prescinde de él en Comisión, mediante moción de fondo para mantener lo fundamental del asunto y así podría subsanarse el vicio y aprobarse el proyecto. Esta tesis es discutible: la moción de delegación presentaba un vicio sustancial y el Plenario la aprobó (p. 59).

La consecuencia jurídica de tramitar en comisión plena un proyecto delegado indebidamente es la nulidad de lo actuado en esta sede a partir del propio acto delegatorio, por carecer el órgano de competencia para conocer del asunto.

Así lo determinó la representante del Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, con respecto al trámite del proyecto de ley de Declaración del 21 de Marzo como Día Nacional del Síndrome de Down, expediente 18.407. En esa ocasión, durante la Sesión Ordinaria n.º 14 del 23 de octubre de 2013 de la Comisión Plena Segunda, quedó establecido lo siguiente:

11. Expediente 18.407. DECLARACIÓN DEL 21 DE MARZO COMO DÍA NACIONAL DEL SÍNDROME DE DOWN./ Este proyecto según criterio del Informe de Servicios Técnicos, no era delegable, en aras de no introducirle vicios de procedimiento, le solicito criterio a doña Cristina Ramírez sobre este expediente./ Doña Cristina, tiene usted el uso de la palabra./ **Señora Cristina Ramírez Chavarría:**/ Buenas tardes./ El expediente n.º 18.407 desde su origen presenta un artículo que está dentro de las restricciones del numeral 124 de la Constitución Política, el que impone que cuando el proyecto trata materia de impuestos, en este caso una exoneración, la propuesta no es delegable para el conocimiento de una comisión con potestad legislativa plena. Ese contenido del proyecto se mantiene en el texto que fue dictaminado./ Consecuentemente no opera la delegación en esta Comisión, la Comisión Plena no tiene competencia para su conocimiento, porque habría una infracción respecto del artículo 124 constitucional./ Gracias.

En términos similares se ha manifestado la Sala Constitucional, por ejemplo, en su sentencia n.º 2000-08746 de las catorce horas con cuarenta y nueve minutos del cuatro de octubre de dos mil:

Debe entenderse entonces, que la modificación del destino de los impuestos es una modificación del tributo en los términos del artículo 124 párrafo tercero de la Constitución Política, por lo que no puede ser delegada para su conocimiento y aprobación a una Comisión Legislativa Plena. Ello obliga a decretar la inconstitucionalidad del procedimiento parlamentario seguido en este caso, declaratoria cuya eficacia principia en el acuerdo de delegación tomado en sesión n.º 52 del veintidós de agosto del año dos mil y se hace extensiva a todos sus actos subsecuentes, incluyendo —desde luego— la aprobación del proyecto de ley en primer debate.

En igual sentido puede verse la sentencia de la Sala Constitucional n.º 05958-98 de las catorce horas con cincuenta y cuatro minutos del diecinueve de agosto de mil novecientos noventa y ocho. De igual manera, la resolución de este tribunal n.º 2008-002896 de las ocho horas y treinta y cuatro minutos del veintinueve de febrero del dos mil ocho, señaló claramente que:

“Un vicio en el acto de delegación acarrearía la nulidad de todo lo actuado, y en consecuencia, sería innecesario entrar a valorar los demás aspectos”.

Por otro lado, la práctica parlamentaria tampoco avala que se modifique el texto de una propuesta indelegable, con el fin de seguir conociéndola en comisión plena. De hecho, no se encontraron antecedentes en este sentido.

Lo usual, por el contrario, es que habiéndose encontrado una anomalía de esta naturaleza se presente ante el Plenario una moción de avocación¹², con el fin de que se corrijan los procedimientos suspendiéndose el trámite del proyecto en la comisión plena mientras esta se conoce¹³. Al respecto, Ramírez Altamirano (2008) señala:

Puede ocurrir algunos problemas en relación con la delegación de proyectos de ley, cuya solución no está prevista en el Reglamento, como sería el caso de que, por inadvertencia, se delegue un proyecto que por su naturaleza no puede ser delegado, de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución Política. En la práctica, cuando esto ha ocurrido y el error se advierte en el trámite de

12 Con relación a la moción de avocación, el artículo 175 RAL señala lo siguiente: “ARTÍCULO 175.- Trámite/ 1- Cualquier diputado o diputada podrá proponer al Plenario una moción para que éste avoque el conocimiento de un proyecto que esté en trámite en una Comisión Legislativa Plena. No procede la avocación respecto de proyectos cuya votación, en segundo debate, estuviere firme ni de proyectos archivados./ Sólo procederá el conocimiento y votación en el Plenario de una única moción de avocación por proyecto. No obstante, esta restricción no aplica cuando la moción de avocación esté firmada por dos o más Jefes o Jefas de fracción que, juntos, representen por lo menos a 38 diputados y diputadas, o bien, llevar la firma de al menos 20 diputados y diputadas de dos o más fracciones./ Tampoco aplicará esta restricción, cuando exista un vicio manifiesto o un hecho o condición sobreviniente que biciera el proyecto indelegable. En estos casos, la moción de avocación deberá ser enviada al plenario por moción de orden aprobada por la Comisión con Potestad Legislativa Plena que se encuentre tramitando el asunto./ 2- La presentación de la moción no suspenderá ningún trámite en la Comisión, salvo el de su votación definitiva./ 3- Estas mociones se conocerán en el Capítulo de Régimen Interno en la sesión de Plenario y deberán ser votadas en forma definitiva en la sesión ordinaria inmediata siguiente a la fecha de su presentación. Los y las proponentes de cada moción podrán hacer uso de la palabra en favor de su iniciativa, basta por un plazo, que individualmente o en conjunto, no exceda de 5 minutos. Otros diputados podrán referirse, individualmente o en conjunto, en contra de la moción por un plazo que no exceda de 5 minutos. Sin más trámite, las mociones se someterán a votación./ 4- Para el conocimiento de estas mociones y de sus revisiones, se dispondrá de un plazo máximo de veinte minutos, en cada sesión plenaria”.

13 Ver en este sentido la resolución de la Presidencia de la Comisión Plena Segunda con respecto al trámite del Proyecto de Ley de Declaración del 21 de Marzo como Día Nacional del Síndrome de Down, expediente 18.407. En esa ocasión, durante la Sesión Ordinaria de ese órgano N° 14 del 23 de octubre de 2013, la Presidencia señaló lo siguiente: “Presidente:/ Conociendo ya el criterio de Servicios Técnicos y ante la improcedencia de dar trámite a este proyecto en este órgano se suspende su conocimiento”.

Comisión, ésta se ha declarado incompetente y, por medio de su Presidente o de cualquier otro de sus miembros, se presenta una moción de avocación en el Plenario (p. 230).

Sin embargo, el trámite de la avocación pareciera estar establecido como un control político más que jurídico, en el sentido de permitirle al pleno contrastar los asuntos tramitados por las comisiones plenas, a instancias incluso de un único diputado, con el fin de abrir un espacio de participación a las minorías. No obstante, en los casos de proyectos indelegables la Asamblea no tiene alternativa, pues la necesidad de que el proyecto sea conocido de nuevo por el Plenario deriva directamente de la propia Constitución y no de la voluntad del parlamento.

Pareciera que lo más acertado en estos casos es que la presidencia de la comisión plena, en uso de sus atribuciones de dirección del debate¹⁴, declare la incompetencia del órgano para tramitar el proyecto y remita sin más trámite el asunto de nuevo al Plenario, o bien que aquella sea la que lo haga a través de la aprobación de una moción de orden. Este pareciera ser el criterio de Hernández Valle (2000), según se desprende de la siguiente cita:

En la praxis pueden ocurrir problemas con la delegación de proyectos de ley que no están solucionados por el Reglamento Interno. Verbigracia, que se delegue un proyecto que por mandato constitucional sea indelegable. En tal hipótesis la Comisión respectiva tiene que declararse incompetente y remitir el asunto al Plenario (p. 290).

Sobre las materias indelegables y las mayorías calificadas

Si se analiza con detalle, no todo asunto que deba regularse mediante legislación con votación calificada puede identificarse con alguna de las materias excluidas de delegación, de conformidad con el ordinal 124 párrafo tercero CPol. Véase por ejemplo, lo señalado en los artículos 24 párrafo quinto, 45 párrafo segundo, 46 párrafo cuarto, 105 párrafo cuarto, 123 párrafo cuarto, 127, 167, 168 párrafo tercero, 172 párrafo segundo y 189 inciso 3) CPol.

14 Con relación a las facultades de dirección del debate de la presidencia de las comisiones plenas señala lo siguiente el artículo 56 RAL: "*ARTÍCULO 56.- Presidente/ Son atribuciones y deberes de los Presidentes de las Comisiones Legislativas Plenas: a) Dirigir, coordinar y supervisar el debate*".

Cuando la Sala Constitucional resolvió, mediante sentencia n.º 1084-93 de las catorce horas treinta y nueve minutos del tres de marzo de mil novecientos noventa y tres, la consulta preceptiva de la Reforma Constitucional n.º 7347, que habilitaría la posibilidad de creación de las comisiones plenas hizo la siguiente recomendación no vinculante, por estar referida al fondo de la iniciativa:

4.-De la delegación se excluyen varias materias que se enuncian taxativamente; en este sentido, a los casos previstos en el proyecto conviene que se agreguen otros, en armonía con otras disposiciones constitucionales. Tales casos son: a) los proyectos de ley cuya aprobación requiere de mayoría calificada, como serían, por ejemplo, los que imponen a la propiedad privada limitaciones de interés social; y, b) aquéllos para cuyo trámite y aprobación se exige, por mandato constitucional o legal, la consulta a órganos o entidades públicas. En todos estos casos, algunos de los cuales ya están individualmente recogidos en el texto normativo del proyecto, la armonía con las disposiciones constitucionales (que, como en el caso de las votaciones reforzadas, si no se respeta podría degenerar fácilmente en vicios de inconstitucionalidad en casos concretos), o la significación de la materia (cuya tangibilidad, no obstante ser posible, la Constitución ha querido proteger mediante el mecanismo de la consulta obligatoria), aconsejan que la lista de asuntos reservados al pleno legislativo se adicione.

No obstante, la Asamblea Legislativa no acogió estas sugerencias. es evidente el contraste de algunas materias que ocupan mayoría calificada que sí están reguladas expresamente, como lo relacionado con los incisos 4) párrafo segundo y 15) párrafo segundo del artículo 121 CPol, con las convocatorias a Asamblea Constituyente y con las reformas parciales de la Constitución.

Por otra parte, es interesante observar cómo la Sala hace estas advertencias sin conocerse todavía la configuración definitiva de las comisiones plenas. Perfectamente, con solo permitir que las diputaciones pudieran formar parte de dos de estos órganos, se hubiera estado en capacidad de crear tres de ellos con 38 personas integrantes, lo que hubiese posibilitado alcanzar el quórum de aprobación de la mayoría de las decisiones legislativas que requieren mayoría calificada.

Además, la propia Constitución y el Reglamento de la Asamblea Legislativa permiten el funcionamiento de órganos legislativos que eventualmente no pueden configurar el quórum de aprobación necesario para adoptar ciertas decisiones de su competencia¹⁵.

Por otro lado, el hecho de que eventualmente alguna decisión sobre un proyecto delegable requiriera mayoría calificada no necesariamente se traduce en el derecho comparado en una imposibilidad de delegación. Por ejemplo, en aplicación del artículo 90 inciso 2) de la Constitución española¹⁶, el Senado de ese país puede vetar un proyecto o proposición de ley por mayoría absoluta. Sin embargo, este requisito de votación calificada no impide que se permita la delegación. Simplemente, de conformidad con el artículo 131 del Reglamento de ese órgano¹⁷, si una comisión aprobase una propuesta de veto, se entiende que esta decisión debe ratificarse por el pleno.

Una solución similar pudo haber sido introducida perfectamente por el Reglamento de la Asamblea Legislativa para estos casos. Por lo anterior, en principio nada impediría entender estas cuestiones como delegables, con el fin de que justamente la comisión pueda conocerlas e introducir los cambios necesarios para aprobarlas en su seno, o bien decidir que el asunto continúe su trámite en el Plenario posteriormente mediante la avocación.

En ese tanto, una cosa serían las materias excluidas de ser delegadas y otra muy distinta la imposibilidad de las comisiones plenas, en su configuración actual, para conformar el quórum de aprobación. Imagínese, por ejemplo, un proyecto objetado por la Corte Suprema de Justicia, que gracias a la versatilidad del trabajo en comisión pueda ponerse a punto para superar los reparos de ese poder de la República.

No obstante, la Sala Constitucional, en jurisprudencia vinculante *erga omnes* y, por lo tanto, de acatamiento obligatorio incluso para la Asamblea Legislativa, ha entendido ampliadas las causales de indelegabilidad. Sobre este particular, la sentencia n.º 2000-08746 señala lo siguiente:

15 Cfr. en este sentido, verbigracia, los artículos 7 y 117 CPol, así como 73 párrafo segundo, 74 párrafo segundo y 76 RAL.

16 “90. (...) / 2. El Senado en el plazo de dos meses, a partir del día de la recepción del texto, puede, mediante mensaje motivado, oponer su veto o introducir enmiendas al mismo. El veto deberá ser aprobado por mayoría absoluta. El proyecto no podrá ser sometido al Rey para sanción sin que el Congreso ratifique por mayoría absoluta, en caso de veto, el texto inicial, o por mayoría simple, una vez transcurridos dos meses desde la interposición del mismo o se pronuncia sobre las enmiendas, aceptándolas o no por mayoría simple (18 ter)”.

17 “131. No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, si se presentase alguna propuesta de veto y fuese aprobada en Comisión, para su ratificación o rechazo deberá ser convocado el Pleno del Senado”.

Además de las materias taxativamente estipuladas en la Constitución, en las cuales está vedada la delegación de proyectos de ley, pueden surgir otras hipótesis en las que tampoco es posible, que se deriven de la interpretación armónica de otros principios y normas constitucionales. Debe tenerse claro que las Comisiones son, por así decirlo, delegados de un delegado, valga decir, aquellos órganos en los que se delega una potestad delegada. La Constitución lo dice así:/ La potestad de legislar reside en el pueblo, el cual la delega, por medio del sufragio, en la Asamblea Legislativa (artículo 105);/ y/ La Asamblea Legislativa puede delegar, en comisiones permanentes, el conocimiento y la aprobación de proyectos de ley (artículo 124 párrafo segundo)./ En consecuencia, debe interpretarse que, tratándose del procedimiento constitucional de formación de las leyes -regulado en Costa Rica en los artículos 124 de la Constitución Política y 113 y siguientes del Reglamento de la Asamblea Legislativa- la autorización constitucional para delegar proyectos de ley para su conocimiento y aprobación por Comisiones Legislativas Plenas debe ser interpretada, en caso de duda, en forma restrictiva.

Es así como este tribunal ha definido que los proyectos de ley de consulta obligatoria solo serían delegables cuando no exista una oposición al que haga necesaria una mayoría calificada para su aprobación. Al respecto señala la sentencia n.º 05958-98 de las catorce horas con cincuenta y cuatro minutos del diecinueve de agosto de mil novecientos noventa y ocho:

Es dable precisar aún más las condiciones dentro de las cuales no se puede trasladar un proyecto de ley a una de las comisiones legislativas plenas. En efecto, los asuntos que preceptivamente requieren de una consulta a la Corte Suprema de Justicia son aquellos que se refieran a la organización o funcionamiento del Poder Judicial, donde el término funcionamiento alude no sólo a los aspectos de régimen interno administrativo de los despachos judiciales, sino también a las cuestiones procesales que rigen la sustanciación de los diversos asuntos sometidos a esos estrados. [...] Es claro entonces que, respecto de esta clase de iniciativas legislativas, una delegación como la que se viene comentando no sería posible más que en aquellos casos en que, oída la opinión de la Corte, ésta resulte incondicionalmente favorable al proyecto de ley. Entiéndase incondicionalmente en el sentido de que el dictamen positivo

no quede sujeto a que en la legislación que se propone deban efectuarse ajustes de cualquier índole; hipótesis que -obviamente- excluye también a aquellos casos en los que el criterio de la Corte Suprema de Justicia sea desfavorable al proyecto.

De igual manera, se estableció en general que los proyectos que requieren mayoría calificada para su aprobación son indelegables, independientemente de que estén regulados en el párrafo tercero del artículo 124 CPol o no. Así se desprende del criterio de la sentencia de la Sala Constitucional n.º 2005-16962 de las ocho horas y cincuenta y uno minutos del nueve de diciembre del dos mil cinco, ratificado por la resolución n.º 2011-04778 de las catorce horas treinta y un minutos del trece de abril de dos mil once, que en lo que interesa señala:

Es claro entonces que aquellos proyectos para los que la Ley Fundamental exija mayorías calificadas o mayoría absoluta no podrán ser delegadas en las comisiones con potestad legislativa plena, pues en tales instancias nunca se podría alcanzar la cantidad de votos necesaria para aprobar dichas iniciativas. Por el contrario, en todos los casos que caben dentro de la regla general (mayoría relativa) y que no se encuentren dentro de los supuestos de no delegabilidad previstos en el artículo 124 constitucional, pueden ser objeto de delegación para que una comisión de las indicadas, discuta y vote la iniciativa en cada uno de los debates que deba superar.

Al ser estos criterios vinculantes, corresponde a la Asamblea Legislativa su acatamiento con relación a cualquier iniciativa.

Conclusiones

De conformidad con lo expuesto, se llega a las siguientes conclusiones:

- a) Existe un criterio jurisprudencial vinculante de la Sala Constitucional, aunque a juicio de este estudio erróneo, que determina la indelegabilidad de las iniciativas que deban aprobarse por mayoría calificada, independientemente de que estén o no reguladas en las materias del 124 párrafo tercero CPol.
- b) Al no ser delegables, las comisiones legislativas plenas son incompetentes para conocer de estas propuestas y, en ese tanto, para introducirles enmiendas de cualquier tipo.

- c) De conformidad con la práctica parlamentaria, lo que corresponde en estos casos es solicitar la avocación y suspender su conocimiento en comisión hasta que aquella sea resuelta por el Plenario.

Sin embargo, la Presidencia de la comisión, en uso de sus facultades de dirección del debate, o bien el propio órgano mediante moción de orden, pueden declarar su incompetencia, con el fin de que se devuelva el asunto al pleno para su tramitación.

Bibliografía

- Alonso de Antonio, J. *et al.* (2000). *Derecho Parlamentario*. J. M. Bosch Editor.
- Burdeau. (1974). *Traité de Science Politique*. LGDJ.
- Hernández Valle, R. (2000). *Derecho Parlamentario Costarricense*. Editorial Investigaciones Jurídicas.
- Hernández Valle, R. (2003). *Las Comisiones Legislativas Plenas*. La Constitución de 1978 y el Constitucionalismo Iberoamericano. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Muñoz Quesada, H. (1994). *Las Comisiones Legislativas Plenas*. Cicap.
- Ramírez Altamirano, M. (2008). *Manual de Procedimientos Legislativos*. Editorial Juricentro.
- Recoder de Casso, E. *et al.* (2001). *Artículo 75. Comentarios a la Constitución*. Civitas.
- Rubio Llorente, F. (1997). *La Forma del Poder*. Centro de Estudios Constitucionales.
- Ruiz Robledo, A. (1995). La Delegación Legislativa en las Comisiones Parlamentarias. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 43, 73.