

Escaneado por Biblioteca Judicial "Fernando Coto Albán"



BREVE EXEGESIS SOBRE NORMAS CONSTITUCIONALES Y REGLAMENTARIAS. SU REFORMA

LIC. ÉDGAR HERNÁNDEZ VALLE

SUMARIO

	Pág.
Primera parte	
1) Las consultas obligadas que debe hacer la Asamblea Legislativa (arts. 88, 97, 167 y 190 CP)	58
2) ¿Es inconstitucional o no el veto parcial?	59
3) ¿Es inconstitucional o no el "resello" de un proyecto en una sola sesión?	59
4) Solución:	61
A) Reforma de los artículos 125, 126, 127 y 128 CP	62
B) Reforma del artículo 96 del Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina Interior de la Asamblea Legislativa	62
Segunda parte	
El procedimiento en la formación de la ley: Su urgente reforma	63
Antecedentes	63
A) Reforma parcial al Capítulo de formación de las leyes	63
1) Introducción	63
2) Reformas	64
B) Reformas al Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina Interior de la Asamblea Legislativa	64
1) Introducción	64
2) Reformas	66
3) Consideraciones finales	68

PRIMERA PARTE

1) Las consultas obligadas que debe hacer la Asamblea Legislativa (arts. 88, 97, 167 y 190 CP).

En la Constitución Política debemos distinguir dos clases de consultas que obligadamente debe hacer la Asamblea Legislativa, cuando deba conocer de ciertos proyectos de ley. Dentro de la primera clase podemos ubicar los proyectos a que se refieren los artículos 88 y 190 CP, y dentro de la segunda, los contemplados en los artículos 97 y 167 CP.

a) Dicen las dos primeras normas citadas:¹

"Artículo 88. Para la discusión y aprobación de proyectos de ley relativos a las materias puestas bajo la competencia de la Universidad de Costa Rica y de las demás instituciones de educación superior universitaria, o relacionadas directamente con ellas, la Asamblea Legislativa *deberá oír previamente* al Consejo Universitario o al órgano director correspondiente de cada una de ellas".

"Artículo 190. Para la discusión y aprobación de proyectos relativos a una institución autónoma, la Asamblea Legislativa *oírá previamente* la opinión de aquéllas".

Observamos que de acuerdo con el texto de los dos numerales transcritos, la intención que tuvo el constituyente de obligar a la Asamblea a tomar en consideración los puntos de vista o las objeciones de las instituciones que pudieren verse en alguna medida afectadas por un determinado proyecto de ley, quedó trunca, pues el mandato de "oír previamente" no lleva aparejada ninguna limitación al poder de decisión de la Cámara, que bien puede "desoír" la opinión de aquellas sin que pueda ser detenida o dificultada la aprobación del proyecto en cuestión.

b) Las dos normas que ubicamos en la otra clase, expresan:²

"Artículo 97. (Párrafo primero).—Para la discusión y aprobación de proyectos de ley relativos a materias electorales, la Asamblea Legislativa *deberá consultar* al Tribunal Supremo de Elecciones; *para separarse de su opinión se necesitará el voto de las dos terceras partes del total de sus miembros*".

"Artículo 167.—Para la discusión y aprobación de proyectos de ley que se refieran a la organización o funcionamiento del Poder Judicial, *deberá* la Asamblea *consultar* a la Corte Suprema de Justicia; *para apartarse del criterio de ésta, se requerirá el voto de las dos terceras partes del total de los miembros de la Asamblea*".

Vemos que aquí el caso es diferente: la Constitución ordena una consulta obligada al Tribunal Supremo de Elecciones y a la Corte Suprema de Justicia, y dispone expresamente que para apartarse del criterio de esos organismos, la Asamblea requerirá de una votación calificada (38 votos).

Lo único que tienen en común las dos primeras normas con las dos segundas, es la frase con que se inician: "Para la discusión y aprobación de proyectos" pues ya vimos que sus efectos son diferentes en cuanto a obligar a la Asamblea.

No obstante, la redacción del artículo 44 del Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina Interior de la Asamblea Legislativa³ pareciera que puede dejar sin efecto en un determinado momento, la voluntad del constituyente. Dice el artículo *supra* en su párrafo inicial:

"Artículo 44.—Cuando en la discusión de un proyecto la Asamblea *determine* que debe ser consultado el Tribunal Supremo de Elecciones, la Universidad de Costa Rica (omite mencionar las otras instituciones de educación superior universitaria), el Poder Judicial o una institución autónoma, y no lo hubiera hecho la comisión, se suspenderá el conocimiento del proyecto, procediéndose a hacer la consulta correspondiente. . .".

Surge entonces un problema si nos hacemos la siguiente interrogante:

—¿Qué sucedería si durante la discusión de un proyecto de los comprendidos en los artículos 88, 97, 167 y 190 de la Constitución Política, la Asamblea "*determina*" que *no deben ser consultadas* las instituciones respectivas?

Obsérvese que la redacción del artículo 44, ab initio, deja al criterio del Plenario hacer o no la consulta, pues por la forma verbal que se emplea, "determine", la consulta constitucional puede sos-

1. Vid, COSTA RICA, *Constitución Política*, Imprenta Nacional, edición conmemorativa, San José, 1984, págs. 19 y 49.

2. Vid, *supra*, nota 1, págs. 21 y 43.

3. Vid, COSTA RICA, *Asamblea Legislativa, Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina Interior*, Imprenta Nacional, La Uruca, San José, 1986, pág. 23.

layarse con solo que la Asamblea "*determine*" que *no debe consultarse* algún proyecto sujeto a las previsiones contempladas en las cuatro normas constitucionales precitadas.

Fácilmente podemos arribar a la conclusión de que se estaría burlando lo dispuesto por la Constitución, que usa las formas verbales de modo imperativo "*deberá*", "*oír*".

Por otra parte, creemos que la consulta obligada que debe hacerse, no se efectúa en el momento oportuno.⁴ En efecto, ese "*momento*" debe entenderse cuando ya esté aprobada la redacción definitiva del proyecto en comisión o en plenario. Si se hace *antes*, el proyecto podría sufrir modificaciones sustanciales *después*, y entonces la institución de que se trate no tendría oportunidad de hacerle objeción alguna, y mucho menos lograr que se le introduzcan las modificaciones del caso.

Se cumpliría adecuadamente con el espíritu y la letra de las normas constitucionales que obligan a las audiencias, si estas se hacen por la comisión una vez votado definitivamente el proyecto junto con las mociones aprobadas para modificarlo.

Si fuere el Plenario el que hace la consulta, la aprobación quedará en suspenso hasta que se reciba la respuesta correspondiente dentro del plazo estipulado por el artículo 44 del Reglamento.

2) ¿Es inconstitucional o no el veto parcial?

En los cuatro artículos que la Constitución Política consagra a la institución del veto (125 a 128), no encontramos la más mínima indicación que nos permita discernir la posibilidad de que pueda producirse un **veto parcial** sobre el proyecto de ley de Presupuesto Ordinario de la República. Sin embargo, es discutible el punto en cuanto a los presupuestos extraordinarios, porque el artículo 125 establece la prohibición de vetar referida exclusivamente al proyecto que aprueba el Presupuesto Ordinario.

Tampoco existe autorización constitucional para que en caso de producirse un veto parcial

sobre cualquier clase de proyectos de ley, el Poder Ejecutivo pueda válidamente ejecutar aquella parte del proyecto que no hubiere objetado al interponer el veto.

De acuerdo con lo que llevamos dicho, consideramos que los proyectos referentes a presupuestos extraordinarios *sí pueden ser vetados* cuando contengan normas extrañas a la materia presupuestaria, pues la veda constitucional solamente alcanza al proyecto de Presupuesto Ordinario de la República.

Es cierto que el Poder Ejecutivo, al vetar tales normas extrapresupuestarias, estaría ejerciendo una facultad prevista en la Constitución, y hasta aquí no tenemos objeción válida que hacerle al razonamiento. No obstante, sí cabe cuestionar la facultad que se arroga aquel de sancionar y ejecutar válidamente el resto del proyecto no objetado.

Por otra parte, si la Asamblea decidiera darle el visto bueno a la tesis del Poder Ejecutivo, mediante la confirmación del acto al amparo de una decisión legislativa, aun tomada por una mayoría calificada,⁵ no desaparecería el vicio que le apuntamos, pues estaría propiciando un uso contra *legem* y violando el principio de legalidad, según el cual toda potestad pública debe estar contemplada por una norma expresa, ya sea de rango constitucional o legal.

Conclusión: el veto parcial y la consecuente ejecución de los aspectos no objetados, continúa siendo inconstitucional a la luz de la normativa vigente.

3) ¿Es inconstitucional o no el "resello" de un proyecto en una sola sesión?

No queda claro del análisis del Reglamento de la Asamblea Legislativa —ni de la propia Carta Política— el sustento constitucional para que el **resello** de un proyecto vetado pueda válidamente ser aprobado en una sola sesión, como así lo dispone *per se* y unilateralmente el párrafo segundo del artículo 96 vigente.

4. "Se discute si estas disposiciones reglamentarias desenvuelven acertadamente los preceptos constitucionales sobre las audiencias, puesto que el proyecto que es objeto de consulta puede diferir del que, más tarde, conoce finalmente el Plenario de la Asamblea", ARGUEDAS, Carlos M., "*La iniciativa en la formación de la ley*", Editorial Juricentro S.A., San José, 1978, pág. 86.

5. De acuerdo con ARGUEDAS, Carlos M. "...no procedería el saneamiento mediante un simple acto confirmatorio, que acordara la regularidad del proceso. Tal cosa no sería posible, porque... se trata de la infracción de normas constitucionales, de suyo esenciales". "*La iniciativa en la formación de la ley*", Editorial Juricentro S.A., San José, 1978, pág. 77.

Esta disposición reglamentaria entraña, en el fondo, el "saneamiento" del proyecto por medio de un simple acto confirmatorio de que hubo regularidad del proceso.

Antes de que se adoptara el nuevo sistema de procedimiento legislativo con la introducción de las comisiones permanentes, en 1962, el artículo 69 del Reglamento anterior —que rigió hasta el 30 de abril de ese año—⁶ disponía que si el dictamen de la comisión que conoció del asunto vetado *acceptare las objeciones del Poder Ejecutivo o propusiere el resello de la ley*, si el dictamen fuere aprobado, *"se someterá a los tres debates de ley"*.

En ninguno de los artículos 125, 126, 127 y 128 constitucionales, que regulan lo concerniente a los vetos, hemos encontrado una fundamentación concreta o alguna otra que se pudiera interpretar en el sentido de que dispone o indica que propuesto el resello, el proyecto respectivo deba ser aprobado en una sola sesión.

El ordinal 128 nos dice que cuando la Corte, al conocer de un recurso de inconstitucionalidad declara que un proyecto contiene disposiciones inconstitucionales, estas se tienen por desechadas y el *resto* se envía a la Asamblea para la tramitación correspondiente, y lo mismo se hace con el proyecto *completo* cuando la Corte declara que no contiene disposiciones contrarias a la Constitución.

Se entiende por "tramitación correspondiente", el que la parte no considerada contraria a la Constitución, o el proyecto completo, sean aprobados de nuevo por la Asamblea en tres debates.

Ahora bien, si ese *"resto"* o el *"proyecto completo"* ya habían sufrido tres debates —lo mismo que los proyectos que se resellan ahora en un solo acto— *¿por qué la Asamblea tiene que aprobarlos de nuevo en tres debates?*

De ahí inferimos que también el "resello" requiere de los tres debates, porque creemos que "veto" se está usando aquí como sinónimo de "anulo", aunque etimológicamente signifique "prohibo", que era la fórmula usada por los tri-

bunos romanos para oponerse a los decretos del Senado.

"En la técnica legislativa, *anulación* se ha empleado para expresar la derogación más tajante, la declaración de inexistencia de un texto, al menos en el futuro, y en cuanto a todos sus efectos".⁷

Pareciera entonces que el artículo 128 CP asimila "vetar" a "anular", ya que al exigir de nuevo la aprobación en tres debates de un proyecto de ley vetado —parcial o totalmente declarado por la Corte Suprema de Justicia como exento de inconstitucionalidad— está considerando la ley aprobada por la Asamblea Legislativa como *inexistente*.

En cuanto al *resello*, en el artículo 96 del Reglamento se escogió equiparar dos situaciones diferentes y por lo mismo con distintos efectos, y darles el mismo tratamiento tanto a la aprobación como al rechazo del informe de comisión que proponga resellar un proyecto.

Aceptamos que en el segundo caso todo quede consumado en una sola votación, porque el proyecto desaparece, no tendrá efectos *ex tunc* ni *ex nunc*, por lo que no tendría sentido darle tres debates a algo que no existe. La misma Constitución ordena archivarlo si no se reúnen los dos tercios de los votos para ser resellado.⁸

Distinta es la situación que se presenta si la Asamblea desechare las observaciones del Poder Ejecutivo, "y el proyecto fuere nuevamente aprobado por dos tercios de votos del total de sus miembros".⁹

La frase "fuere nuevamente aprobado" nos inclina a considerar una vez más que ese espaldarazo debe serlo en tres debates. ¿Cómo se "aprobó" el proyecto?: en tres debates. *Ergo*, para ser "nuevamente aprobado" debe serlo también en tres debates y no en una sola sesión, lo que supondría un solo debate. Aquí calza perfectamente el aforismo latino de permanente vigencia por su innegable lógica: "Donde hay la misma razón para decidir, debe aplicarse igual disposición legal".

6. Vid, COSTA RICA, *Asamblea Legislativa, Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina Interior*, Imprenta Nacional, San José, 1960. págs. 38-39.

7. CABANELLAS, G., *"Diccionario de Derecho Usual"*, tomo I, 11ª edición, Editorial Heliasta S.R.L., Buenos Aires, República de Argentina, 1977, pág. 192.

8. Art. 127, Constitución Política.

9. *Ibidem*.

En apoyo de la tesis expuesta, podemos aducir también la norma constitucional 124, que manda: "Todo proyecto para convertirse en ley debe ser objeto de tres debates, cada uno en distinto día, obtener la aprobación de la Asamblea y la sanción del Poder Ejecutivo, y publicarse en el Diario Oficial. . .". Hace la salvedad este numeral de que se votarán en una sola sesión, *únicamente* los "acuerdos" que tome la Asamblea en uso de las atribuciones consignadas en 14 incisos del artículo 121 CP.

La única variante en el resello es la exigencia de una mayoría calificada, lo que no le da la categoría de ley reforzada a la que se apruebe mediante el procedimiento del resello. Tal mayoría exigida es una especie de penalización *a priori*, destinada a que quede debida constancia de la eficacia de la confirmación legislativa de un acto "anormal" de su parte, que desquicia la fase constitutiva, al imponerle la Asamblea a la otra parte que concurre en esta fase, contra su voluntad, la obligación de sancionar el proyecto vetado, y además publicarlo, que constituye la fase integrativa de la eficacia, potestad exclusiva del Poder Ejecutivo.¹⁰

Se infiere de lo hasta aquí expuesto, que la disposición del artículo 96 del Reglamento, en el sentido de que un resello se vote en una sola sesión, carece de fundamento constitucional, y así pareció entenderlo la Asamblea Legislativa hasta abril de 1962.

La otra hipótesis sería la contraria, sea, que no es inconstitucional el resello en una sola sesión.

El único posible asidero para una interpretación afirmativa a la constitucionalidad del numeral 96 reglamentario, radicaría en que por analogía —*a contrario sensu*— se aplique al resello lo dispuesto en el artículo 127 CP para el caso de que las objeciones del Poder Ejecutivo a un proyecto sean desechadas y no logren reunir los dos tercios de votos para ser sancionado: *en una única votación* —negativa— *se decide que el asunto obligadamente se vaya al archivo*.

La analogía podría encontrarse en el hecho de que mediante una *votación positiva* de dos tercios se apruebe el resello, con lo cual, *en vez de que el proyecto deba archivarse, tenga que ser*

obligadamente sancionado y publicado por el Poder colegislador que lo objetó.

La votación calificada que se exige lo es para el tercer debate, trámite en el que se aprueban o se desechan en forma definitiva los proyectos de ley, pues ningún informe de comisión necesita de dos tercios de votos para ser aprobado, sino simple mayoría para que se entre a conocer en primer debate.

Para concluir con este análisis, sólo nos resta manifestar que si la inveterada práctica de la Asamblea Legislativa ha sido considerar el veto como *anulación*, o sea como *declaración de inexistencia* de un texto aprobado por ella conforme lo ordena el artículo 124 CP, lo que se desprende claramente de la aplicación que se le ha dado a lo dispuesto por el numeral 128 CP sobre los vetos fundados en razones de inconstitucionalidad —aun cuando la Corte Suprema de Justicia haya declarado que un proyecto completo no contiene disposiciones contrarias a la Constitución— no encontramos entonces razón válida alguna para que el "resello" se produzca en una sola sesión.

En la práctica, lo que ha existido desde 1962 es la "homologación" por parte de la Asamblea Legislativa, de un procedimiento abiertamente inconstitucional.

4) Solución:

Si bien consideramos que la facultad que tiene la Asamblea de "darse el reglamento para su régimen interior" —valga decir, para el procedimiento legislativo— viene a cumplir una exigencia de "independencia funcional", como la denomina el Lic. Carlos Ml. Arguedas,¹¹ tal facultad no debe entenderse irrestricta como para ignorar o abrogar de hecho las normas constitucionales atinentes, tratándolas como letra muerta.

De ahí que, por estimar que es conveniente por muchas razones que se instituya a derecho el **veto parcial** —y que se le dé sustento constitucional a la práctica viciada que desde 1962 ha venido ejerciendo la Asamblea Legislativa, de resellar en una sola sesión los proyectos objetados por el Poder Ejecutivo— propongamos como solución reformar, como seguidamente se expone, los artículos 125, 126, 127 y 128 CP y

10. Art. 140, Inc. 3), Constitución Política.

11. ARGUEDAS, Carlos Ml., "La iniciativa en la formación de la ley", Editorial Juricentro S.A., San José, 1978, pág. 79.

Escaneado por Biblioteca Judicial "Fernando Coto Albán"

el 96 del Reglamento, este último con el fin de establecer la necesaria concordancia entre lo que disponen las normas constitucionales y el procedimiento legislativo.

A) Reforma de los artículos 125, 126, 127 y 128 CP.

"Artículo 125.—Si el Poder Ejecutivo no aprobare un proyecto de ley votado por la Asamblea, lo vetará y lo devolverá con las objeciones pertinentes.

No procede el veto sobre los proyectos que aprueben el Presupuesto Ordinario y los extraordinarios de la República, en cuanto a los ingresos y los gastos autorizados a la Administración Pública.

Sí puede vetar el Poder Ejecutivo aquellas normas que considere extraña a la materia propiamente presupuestaria, y ejecutar válidamente la parte no objetada del proyecto".

"Artículo 126. (Agregar un párrafo segundo).—El veto puede ser parcial. En este caso, el contenido del proyecto que no objete el Poder Ejecutivo, deberá ser sancionado y publicado".

"Artículo 127.—Reconsiderado el proyecto por la Asamblea, con las observaciones del Poder Ejecutivo, si la Asamblea las desechare y el proyecto fuere nuevamente aprobado, lo que deberá hacerse en una sola sesión por dos tercios de votos del total de sus miembros, quedará sancionado y se mandará a ejecutar como ley de la República.

Si se adoptaren las modificaciones propuestas, se devolverá el proyecto al Poder Ejecutivo, quien no podrá negarle la sanción.

De ser desechadas, y de no reunirse los dos tercios de votos para resellarlo, se archivará sin más trámite y no podrá ser considerado sino hasta la siguiente legislatura".

"Artículo 128. (Agregar un párrafo final seguido).—En este último caso, se considerará que no existió veto, y el Poder Ejecutivo debe sancionarlo y publicarlo sin ningún trámite previo por parte de la Asamblea Legislativa, salvo el de su envío".

B) Reforma del artículo 96 del Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina Interior de la Asamblea Legislativa.

"Artículo 96.—Cuando el Poder Ejecutivo objetare total o parcialmente un proyecto de ley, el Presidente de la Asamblea lo pasará a la misma comisión que conoció del asunto a que se refiere, para que vierta el informe del caso. En la tramitación del veto, se seguirá el siguiente procedimiento:

- 1) Si el informe propusiere el resello, el proyecto se aprobará o rechazará en una sola sesión.
- 2) Si el informe aceptare las reformas propuestas por el Poder Ejecutivo y fueren aprobadas, se someterá a los tres debates de ley y la resolución final se ajustará a lo que dispone el párrafo segundo del artículo 127 de la Constitución Política.
- 3) Si, por el contrario, el dictamen no aceptare las objeciones ni propusiere el resello, y lo aprobare la Asamblea, se dará por concluido el asunto y se procederá conforme lo ordena el párrafo final del artículo 127 de la Constitución Política.
- 4) El informe que acepte las reformas de un veto parcial, una vez aprobado conforme al inciso 2), se enviará al Poder Ejecutivo para que lo sancione y publique con el mismo número que le correspondió a la ley que promulgó el contenido del proyecto no vetado, con el agregado de la palabra 'bis'".

Con las modificaciones atrás sugeridas, estimamos que se aclara y se simplifica el trámite de los vetos en una forma lógica, a la vez que se ponen a derecho dos situaciones para nosotros hoy confusas que suscitan controversia: la potestad ejecutiva de interponer un veto parcial a los proyectos de presupuesto, a la vez que ejecutar válidamente la parte no objetada; y la facultad que se arrogó la Asamblea Legislativa por vía reglamentaria de aprobar los resellos en una sola sesión, cuya problemática hemos intentado analizar en estas líneas, con las limitaciones propias de nuestro leal saber y entender.

Este breve trabajo, limitado al examen crítico y a la exegesis de unas pocas normas jurídicas, todas importantes para la vida institucional de la República, no tiene otro propósito que el de ofrecer un modesto aporte en aras de la consolidación de nuestro Estado de Derecho, y brindando a la vez las soluciones que consideramos más apropiadas a los problemas planteados.

Si acertamos o no, con beneplácito o con resignación aceptaremos el veredicto de los entendidos.

SEGUNDA PARTE

El procedimiento en la formación de la ley: Su urgente reforma.

Antecedentes.

Al través de los años, muchos han sido los intentos que se han hecho en aras de lograr una mayor eficiencia en el desarrollo de la labor legislativa, tan venida a menos por los entrabamientos existentes, humanos y reglamentarios, como es *vox populi*.

En el año 1974, cuando cumplíamos funciones con el Poder Legislativo, nos propusimos la tarea de intentar una reforma global del Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina Interior vigente en aquel entonces, sustentada a su vez en una reforma parcial a la Constitución Política en el Capítulo de formación de las leyes. Logramos terminar el trabajo y lo pusimos en manos de una comisión especial que había nombrado la Cámara para proponer reformas al Reglamento, pues entendíamos que era nuestro deber contribuir con algo de la experiencia adquirida al través de muchos años en diferentes legislaturas, para dotar al Parlamento costarricense de un instrumento ágil que le permitiera una mayor eficiencia en el desarrollo de uno de sus cometidos principales: legislar en beneficio del país, complementando así una serie de reformas que se iniciaron en 1962, con la adopción de un nuevo Reglamento.

En octubre de 1976 dejamos la Asamblea, y nunca supimos si aquella comisión especial rindió algún informe, ni qué vientos le corrieron a nuestro trabajo, el que ahora sacamos a la luz debidamente corregido por las exigencias de la época, coyuntura que hemos aprovechado para incluir en él, además de nuestras propias inquietudes, valiosas e interesantes iniciativas ajenas, de las que en el momento oportuno se dejará cumplida constancia.

Para lograr el propósito principal de este trabajo —que antes no se pudo conseguir, como ha quedado expuesto— se requiere de un ingrediente que cuesta mucho conseguir: "voluntad política", entendida en este caso como la decisión firme y patriótica, por encima de banderías

politiqueras, de reformar la Constitución Política y el Reglamento de la Asamblea Legislativa, con el fin de agilizar los procedimientos parlamentarios eliminando de la *praxis* legislativa el filibusterismo, la demagogia, la aprobación de las llamadas normas "atípicas" dentro de los presupuestos, los "paquetes" y el excesivo bla bla.

A) Reforma parcial al Capítulo de formación de las leyes.

1) Introducción.

La viabilidad del cambio que proponemos descansa primordialmente en que se reformen los artículos 123 y 124 de la Carta Política, a fin de darles sustento a las modificaciones que requiere el reglamento legislativo, las que sin el respaldo del marco constitucional no pasarían de la categoría de otras normas "atípicas".

El Derecho Comparado, y específicamente el sistema italiano, ofrece formas de solución para descongestionar la agenda del plenario legislativo, atiborrada de proyectos, a los que les espera, tarde o temprano, un lugar en los anaqueles del Archivo de la Asamblea si no se hacen cambios en el procedimiento actual.

El Dr. Mauro Murillo, en publicación bajo el título "*Sobre las leyes aprobadas en comisión*", con la propiedad y el dominio del tema que lo caracteriza y en una labor de síntesis admirable, hace una exposición del sistema italiano, informando a la vez de sus críticas y defensas, para finalizar proponiendo las bases de una reforma constitucional que permita poner en funcionamiento el procedimiento de aprobar leyes en comisión.¹²

El valioso trabajo elaborado por el Dr. Murillo corrió la misma suerte de muchos otros: nadie se interesó en acogerlo y ponerlo en ejecución por falta de decisión política, y en parte también por abulia mental, porque requería darles forma a sus ideas incluyéndolas en un proyecto concreto.

El presente trabajo recoge el fruto de aquella semilla sembrada por el Dr. Mauro Murillo. Su único mérito radica quizá en que pretende haber-

12. MURILLO, Mauro, "*Sobre las leyes aprobadas en comisión*", (mimeografiado), Departamento de Servicios Técnicos, Asamblea Legislativa, 1972.

les dado forma a las bases que él propuso, adaptándolas a la normativa constitucional costarricense y desarrollándolas luego dentro del Reglamento, con la íntima esperanza de haber acertado.

Asimismo, se acogen las sugerencias que hizo editorialmente un diario de la mañana¹³ —que se estiman oportunas y atinadas y pueden contribuir a lograr un más expedito y ágil trámite de los proyectos por parte de la Cámara— las que se incorporan en este trabajo mediante la inclusión de dos nuevos párrafos en el artículo 123 CP, la derogatoria del artículo 43, la reforma de los artículos 41 y 70 del Reglamento de la Asamblea, así como la adición de un nuevo artículo dentro del Capítulo de trámites varios, que delinea el procedimiento en la tramitación de aquellos proyectos que el Poder Ejecutivo califique de interés nacional.

2) Reformas.

Hecha la anterior y necesaria introducción, ofrecemos de seguido la modificación que se propone al texto de los artículos 123 y 124 CP, íntimamente relacionados, consistente en cuanto al primero en el agregado de seis nuevos párrafos, y en cuanto al segundo reformando el párrafo primero y a la vez dividiéndolo y agregándole un nuevo párrafo segundo, con lo cual estas dos normas constitucionales se leerían así:

"Artículo 123. Durante las sesiones ordinarias, la iniciativa en la formación de las leyes corresponde a cualquiera de los miembros de la Asamblea Legislativa y al Poder Ejecutivo, por medio de los ministros de Gobierno. Los proyectos de ley que el Poder Ejecutivo considere de interés nacional, tendrán una tramitación especial.

Los proyectos de ley que se presenten a conocimiento de la Asamblea Legislativa, serán aprobados en definitiva unos por las comisiones que nombre la Asamblea, y otros por el Plenario, según la materia de que traten.

La aprobación directa de la Asamblea, previo informe de una comisión dictaminadora, está reservada para los proyectos a que se refiere el párrafo primero del artículo 124 siguiente.

Las comisiones tendrán potestad legislativa, y también el carácter de dictaminadoras sobre aquellos proyectos que les someta el Presidente de la Asamblea.

Cuando una comisión, por votación no menor de las dos terceras partes de sus miembros, decida que

un proyecto aprobado por aquella requiere ser aprobado también por la Asamblea como una medida de control, elevará el proyecto al Plenario para que este lo apruebe o lo impruebe en un solo debate, sin que pueda modificarlo.

Los proyectos que el Poder Ejecutivo someta a la Asamblea Legislativa calificándolos de interés nacional, así como los relativos a empréstitos internacionales, deberán ser definitivamente aprobados o improbados dentro de un plazo máximo de cuarenta y cinco días después de recibidos por la Asamblea Legislativa. La calificación de interés nacional deberá ser razonada".

"Artículo 124.—Los proyectos de ley de trascendencia política, los de materias constitucional, económica, electoral, tributaria, presupuestal, interpretaciones auténticas, ratificación de tratados internacionales, tratados públicos, concordatos y aquellos que afecten la soberanía nacional, para convertirse en ley deben ser objeto de tres debates, cada uno en distinto día, obtener la aprobación de la Asamblea Legislativa y la sanción del Poder Ejecutivo, y publicarse en el Diario Oficial, sin perjuicio de los requisitos que esta Constitución establece para casos especiales.

Todos aquellos otros proyectos de ley que no sean de las materias a que se refiere el párrafo anterior, se convertirán en ley mediante un debate único, si en éste obtienen la aprobación de la Asamblea y luego la sanción del Poder Ejecutivo. Deben asimismo publicarse en el Diario Oficial.

Los acuerdos que se tomen en uso de las atribuciones enumeradas en los incisos 2), 3), 5), 6), 7), 8), 9), 10), 12), 16), 21), 22), 23) y 24) del artículo 121, no tienen el carácter de leyes, se votarán en una sola sesión y deben publicarse en el Diario Oficial.

La aprobación legislativa de contratos, convenios y otros actos de naturaleza administrativa, no dará a esos actos carácter de leyes, aunque se haga a través de los trámites ordinarios de éstas".

B. Reformas al Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina Interior de la Asamblea Legislativa.

1) Introducción.

Las reformas insertas a los dos numerales constitucionales, nos permiten enunciar las que se proponen al Reglamento de la Asamblea, necesarias para complementarlas.

La innovación que se produce en los artículos 123 y 124, como fácilmente se observa de cotejarlos con los textos vigentes, radica:

a) Según la materia de que traten los proyectos sometidos al conocimiento de la Asamblea, estos serán aprobados en definitiva: unos por el Plenario en tres debates, otros en comisión tam-

13. LA REPÚBLICA, "Tres reformas insoslayables", editorial, viernes 2 de setiembre, 1988, pág. 14.

bién en tres debates, y finalmente otros por el Plenario en un único debate, con o sin modificaciones, en este último caso cuando sean remitidos al Plenario por una comisión como medida de control.

b) Se reservan para la aprobación directa de la Asamblea en tres debates, previo dictamen de una comisión dictaminadora, los proyectos de ley que tengan trascendencia política, los referentes a materias constitucional, económica, electoral, tributaria, presupuestal, interpretaciones auténticas, ratificación de tratados internacionales, tratados públicos, concordatos y aquellos que afecten la soberanía nacional, siguiendo en esto la tendencia moderna democrática, que apunta a que "al Parlamento deben reservarse los grandes debates sobre las líneas generales de la legislación", según lo sostiene el renombrado tratadista italiano Giuseppe D'Eufemia, citado por el Dr. Mauro Murillo.¹⁴

c) Al reservarse al pleno de la Asamblea la decisión sobre la legislación de "gran trascendencia política" y sobre todas las materias que se citan en el párrafo primero del artículo 124, los otros proyectos que no se refieran a esas materias puede someterlos el Presidente de la Cámara a la aprobación directa de las comisiones o bien para que dictaminen sobre ellos. En el primer caso, se confiere a esas comisiones potestad legislativa en el nuevo párrafo cuarto del artículo 123.

Entre las materias que no se reservan para el conocimiento directo de la Asamblea, se pueden citar proyectos de ley sobre tarifas de impuestos municipales, concesiones de agua, regímenes especiales de pensiones, asuntos relacionados con la agricultura, la ganadería, transportes, comunicaciones, salud, trabajo, seguridad y protección social, educación, comercio, industria; derechos Civil, Penal, Comercial, Procesal, Laboral, de Familia, Contencioso Administrativo, etcétera, sin que se trate de una enumeración taxativa ni se agote ésta.

Todos los proyectos relacionados con las anteriores materias, cuando no resulten de gran trascendencia política, deberán ser enviados a

estudio de las comisiones, y queda a la discrecionalidad del Presidente de la Asamblea establecer, caso por caso, cuáles proyectos se aprobarán como leyes en comisión, y cuáles deben ser dictaminados para ser votados en el Plenario en el Capítulo de único debate que se incorpora al Reglamento.

Las reformas parciales que se introducen al Capítulo de formación de las leyes de la Carta Fundamental al través de sus artículos 123 y 124, con el propósito de tratar de agilizar los procedimientos legislativos en general y en particular de descongestionar la perennemente atestada agenda del Plenario, acudiendo a un sistema que no sea el de los ya institucionalizados "paquetes de leyes" o bien mediante la inclusión de normas "atípicas" en las leyes de presupuesto, aprovechando que estos tienen un trámite especial privilegiado que garantiza su aprobación en un lapso de tiempo preestablecido,¹⁵ se deben complementar con las correspondientes reformas al Reglamento.

Para lograr el objetivo enunciado en el párrafo antecedente —y sin perjuicio de otras modificaciones pertinentes— se incluyen a continuación las modificaciones mínimas que consideramos indispensables en los actuales capítulos **VI, De las comisiones; VII, De la presentación y tramitación de proyectos, y VIII, De las sesiones de la Asamblea**, así como de los capítulos **IX, De la discusión en segundo debate** (que pasará a ser **XI**); **X, De la comisión de redacción** (que pasará a ser **XII**); **XI, Del tercer debate** (que pasará a ser **XIII**); **XII, Trámites varios** (que pasará a ser **XIV**) —y así sucesivamente los demás—, cambio de numeración obligado por la adición que se propone de dos nuevos capítulos que no contiene el Reglamento vigente: **Del único debate** como **IX**, y **Del primer debate** como **X**.

Estos dos capítulos referentes al único debate y al primer debate, se conforman con normas nuevas algunas y con otras concordantes que aparecen actualmente desperdigadas en diferentes lugares del Reglamento, en los cuales no encuentran su idónea ubicación.

14. Vid, *supra*, nota 1.

15. ASAMBLEA LEGISLATIVA, "Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina Interior", art. 76.

Escaneado por Biblioteca Judicial "Fernando Coto Albán"

2) Reformas.

CAPÍTULO VI — DE LAS COMISIONES

(Se le adicionan tres nuevos artículos)

Artículo. . .—Las comisiones permanentes tendrán potestad legislativa, conforme a lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política.

Artículo. . .—Todo proyecto, para convertirse en ley en una comisión, según lo dispuesto en la Constitución Política y en este Reglamento, debe ser objeto de tres debates, cada uno en distinto día obtener la sanción del Poder Ejecutivo y publicarse en el Diario Oficial.

No obstante, cuando por votación no menor de las dos terceras partes de sus miembros, en una comisión se decida que un proyecto ya aprobado por ella debe ser también aprobado por el Plenario en el capítulo de único debate como medida de control, lo solicitará así al Presidente de la Asamblea, el que no podrá apartarse del criterio de aquella sin el consenso de la mayoría de la Asamblea.

Artículo. . .—Las comisiones estarán integradas proporcionalmente a la representación política de los diferentes partidos en la Asamblea Legislativa.

CAPÍTULO VII — DE LA PRESENTACIÓN Y TRAMITACIÓN DE PROYECTOS

Artículo 41. (Con reformas).—Las mociones que estén destinadas a modificar un proyecto de ley en cuanto a la forma, caben en cualquiera de los debates y pasarán automáticamente a la comisión de redacción para que sean incorporadas al proyecto de que se trate, si así lo determinare dicha comisión, antes de que sea votado en único debate o en tercer debate, según el caso.

Si se tratare de mociones destinadas a modificar un proyecto de ley en cuanto al fondo, sólo se admitirán cuando se presenten al Directorio durante las primeras tres sesiones de discusión del proyecto en único debate o en primer debate, según corresponda, siempre que estos no hayan concluido antes. Las mociones presentadas se darán a conocer a los diputados por el medio que el Presidente considere más oportuno y conveniente, y se pondrán a discusión siguiendo el orden de presentación y de articulado que afecten.

Artículo 43.—Derogarlo.¹⁶

CAPÍTULO VIII — DE LAS SESIONES DE LA ASAMBLEA

Artículo 54. (Se reforma en lo conducente).—Para el despacho de los asuntos en las sesiones plenarias de la Asamblea, el Directorio seguirá las siguientes normas:

- 1) La Secretaría formará el Orden del Día así:
 - a) . . .
 - b) . . .
 - c) . . .
 - ch) Segundos debates.
 - d) Único debate.
 - e) Terceros debates.
 - f) Primeros debates.
- 2) Si a las dieciocho horas no se hubiere agotado el conocimiento de proyectos en su trámite de único debate, primeros, segundos o terceros debates, se suspenderá su discusión para conocer de inmediato:
 - a) . . .
 - b) . . .
 - c) . . .
 - ch) . . .
 - d) . . .
 - e) . . .
 - f) . . .
 - g) . . .
- 3) El Orden del Día podrá ser alterado, pero las mociones que tengan ese propósito solo serán de recibo cuando así lo soliciten diez diputados de dos o más fracciones, o no menos de la mitad de los jefes de fracción debidamente acreditados.

. . .

La alteración del Orden del Día surtirá efecto en la sesión siguiente a su aprobación, y los asuntos correspondientes seguirán tramitándose conforme a tal alteración hasta su resolución final, pero en todo caso después del capítulo de **Suspensión de derechos y garantías**, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos. . . y . . . de los capítulos de único debate y de **Primeros debates**, respectivamente.

 - 4) . . .
 - 5) . . .
 - 6) . . .

CAPÍTULO IX — DEL ÚNICO DEBATE

(Nuevo)

Artículo. . .—En este capítulo se conocerán los proyectos de ley a que se refiere el párrafo segundo del artículo 124 de la Constitución Política, y aquellos otros que aprobados por una comisión con arreglo a lo dispuesto en el párrafo quinto del artículo 123 constitucional, se sometan a la aprobación o improbación del Plenario, como una medida de control.

Artículo. . .—Los asuntos entrarán a conocerse en este capítulo de conformidad con las disposiciones contenidas en el inciso 5) del artículo 54.

Artículo. . . (Actual 52, párrafo final).—Al iniciarse la discusión de un asunto en único debate, deben colo-

16. Éste dispone que si en una comisión es rechazada una moción de fondo presentada a tiempo, el diputado proponente tiene el derecho de volver a presentarla a la Asamblea durante el primer debate. Asimismo, concede el derecho al diputado proponente de un proyecto de ley, de presentar para su discusión en el Plenario, su proyecto original, en cuanto éste hubiere sido modificado por el dictamen que estuviere tramitándose en primer debate. En ambos casos se requiere que la Asamblea se constituya en comisión general.

carse en la curul de cada diputado el o los informes de la comisión dictaminadora respectiva, los cuales necesariamente deben incluir el texto del proyecto de ley recomendado.

Artículo. . .—En este capítulo, los diputados pueden presentar mociones destinadas a variar el fondo de los proyectos, excepto cuando se trate de los aprobados en comisión a los que hace referencia el artículo. . .

Artículo. . . (Actual 45, reformado).—El trámite de único debate de todo proyecto de ley se iniciará con la lectura de los dictámenes presentados, salvo que por moción de orden, aprobada por dos tercios de los diputados presentes, se prescinda de su lectura.

Posteriormente se concederá un máximo de quince minutos a un miembro firmante del dictamen de mayoría, para que brinde una explicación general del texto. Además, se otorgará un máximo de diez minutos a un diputado firmante de cada dictamen de minoría.

Una vez concluidas las explicaciones sobre los dictámenes, se procederá al conocimiento de las mociones de fondo que se hubiesen presentado. Posteriormente se iniciará la discusión en único debate, y se procederá a aprobar o a improbar el proyecto de ley.

Si existiere un solo informe y fuere rechazado, o se improbaren todos los que hubiesen, el proyecto será archivado.

Artículo. . .—Cuando sea solicitada la dispensa de trámites previos para que en un asunto entre a conocerse en este capítulo, sin ninguna prioridad especial, la moción que lo pida requiere mayoría absoluta de los diputados presentes.

Artículo. . . (Actual 56, reformado).—Un proyecto de ley podrá ser conocido de inmediato por la Asamblea en este capítulo, sin el requisito de informe previo rendido por una de las comisiones permanentes de la Asamblea, dejándose sin efecto para el caso concreto lo dispuesto en el párrafo final del inciso 3) del artículo 54, si está involucrada alteración del Orden del Día. En tal caso, la Asamblea actuará como comisión general, cuando así lo disponga mediante la expresa dispensa de trámites previos, aprobada por votación de los dos tercios de los diputados presentes.

Una vez terminada la discusión del proyecto, y habiéndose conocido directamente las mociones de fondo que hayan presentado los diputados, el Presidente pondrá inmediatamente a votación el proyecto.

Artículo. . .—En la discusión de los asuntos que se conocen en este capítulo, no podrán hacer uso de la palabra más de cuatro diputados: dos para hablar en favor y dos en contra, por un período de tiempo máximo de diez minutos cada uno y sin que quepan solicitudes de prórroga.

Los diputados con derecho a intervenir serán determinados por el Presidente de acuerdo con el orden en que hayan solicitado el uso de la palabra, una vez concluidas las explicaciones sobre los dictámenes a que se refiere el párrafo segundo del artículo. . . La misma disposición se aplicará en el caso de que se presenten mociones, teniendo prioridad para exponer el o los proponentes en ellas.

Artículo. . .—Además de los asuntos que no sean de las materias que indica el párrafo primero del artículo 124 de la Constitución Política, se conocerán también en este capítulo los dictámenes unánimes negativos rendidos por las comisiones permanentes.

CAPÍTULO X — DEL PRIMER DEBATE

(Nuevo)

Artículo. . . (Nuevo).—El primer debate es el único trámite en el que se pueden presentar mociones para variar el fondo de los proyectos de ley a que se refiere el párrafo primero del artículo 124 de la Constitución Política.

Artículo. . . (Nuevo).—Los asuntos entrarán a discutirse en primer debate de conformidad con el orden establecido en el inciso 5) del artículo 54, en relación con los artículos 23 y 38.

Artículo. . . (Actual 52, párrafo final).—Al iniciarse la discusión de un asunto en primer debate, deben colocarse en la curul de cada diputado el o los informes de la comisión dictaminadora respectiva, los cuales necesariamente deben incluir el texto del proyecto de ley recomendado.

Artículo. . . (Actual 45, reformado).—El trámite de primer debate de todo proyecto de ley se iniciará con la lectura de los dictámenes presentados, salvo que por moción de orden, aprobada por dos tercios de los diputados presentes, se prescinda de su lectura.

Posteriormente se concederá un máximo de quince minutos a un miembro firmante del dictamen de mayoría, para que brinde una explicación general del texto. Además, se otorgará un máximo de diez minutos a un diputado firmante de cada dictamen de minoría.

Una vez concluidas las explicaciones sobre los dictámenes, se procederá al conocimiento de las mociones de fondo que se hubiesen presentado. Posteriormente se iniciará la discusión en primer debate, y se procederá a aprobar o a improbar el proyecto de ley.

Si existiere un solo informe y fuere rechazado, o se improbaren todos los que hubiesen, el proyecto será archivado.

Artículo. . . (Nuevo).—Cuando se solicite la dispensa de trámites previos para que un asunto entre a conocerse en primer debate, sin ninguna prioridad especial, la moción que lo pida requiere mayoría absoluta de los diputados presentes.

Artículo. . . (Actual 56, reformado).—Un proyecto de ley podrá ser conocido de inmediato por la Asamblea en primer debate, sin el requisito de informe previo de una de las comisiones permanentes, dejándose sin efecto para el caso concreto lo dispuesto en el párrafo final del inciso 3) del artículo 54, si está involucrada alteración del Orden del Día. Se entenderá entonces que la Asamblea actúa como comisión general, cuando así se disponga mediante la expresa dispensa de trámites previos aprobada por votación de los dos tercios del total de los diputados presentes.

Una vez terminada la discusión del asunto en primer debate, y habiéndose conocido directamente las mociones de fondo de los diputados, el Presidente pondrá a votación el proyecto.

Artículo. . . (Parte del actual 46).—Un proyecto de ley aprobado en primer debate por la Asamblea, entrará como base de discusión para segundo debate. El día de ese debate será fijado por el Presidente de la Asamblea.

CAPÍTULO XII — DE LA COMISIÓN DE REDACCIÓN

Artículo 60. (Se modifica y se le agrega un párrafo final).—Aprobado un proyecto en su trámite de único

debate o de primer debate, la secretaría lo enviará a la Comisión de Redacción para que sea revisado y se apruebe su redacción definitiva.

Esta comisión deberá devolver el proyecto, ya revisado y aprobada su redacción, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes si hubiere sido aprobado en el capítulo de único debate, y antes de que se inicie el trámite de tercer debate si fue aprobado en el capítulo de primer debate. El texto será distribuido a los diputados antes de dicho debate.

Cuando la comisión advierta algún error u omisión que afecte el fondo del asunto, y por lo tanto no pueda hacerle la corrección que amerita, lo comunicará así al Presidente de la Asamblea, quien informará de ello al Plenario o a la comisión respectiva, si se tratare de un proyecto aprobado en comisión. En la sesión siguiente a tal informe, el Presidente dispondrá incluir de nuevo el proyecto de que se trate en el primer lugar del capítulo de único debate o del capítulo de primeros debates, según corresponda, a fin de que la Asamblea lo vote de nuevo con las correcciones de fondo indicadas por la Comisión de Redacción. Igual procedimiento se seguirá en la comisión respectiva.

CAPÍTULO XIV — TRÁMITES VARIOS

Artículo 70. (Reformado).—El diputado tiene derecho a hacer uso de la palabra en las sesiones del Plenario, si lo solicita al Presidente.

Si se tratare de la discusión de proyectos de ley en el trámite de primer debate, el diputado podrá intervenir, con respecto a cada moción, por un plazo no mayor de cinco minutos por una sola vez. En ningún caso se podrán conceder plazos adicionales.

Con relación al fondo del proyecto, quien pida la palabra podrá intervenir por un plazo de hasta diez minutos.

Durante la discusión general del proyecto en el tercer debate, se concederá al diputado un plazo de hasta quince minutos, que podrá aprovechar de una sola vez o en tres turnos de cinco minutos cada uno. En ningún caso se podrán conceder plazos adicionales, ni cederse los otorgados.

Artículo . . . (Nuevo, adaptado del art. 76).—En la tramitación de los proyectos calificados de interés nacional, y de aquellos que se refieran a empréstitos internacionales, se procederá en la siguiente forma:

- a) El proyecto ocupará el primer lugar del Orden del Día de la comisión permanente respectiva, al siguiente día de la fecha en que sea recibido por la Secretaría de la Asamblea Legislativa, y conservará ese lugar hasta su votación final, la que necesariamente debe producirse dentro del plazo de los doce días hábiles siguientes.
- b) El informe o los informes sobre el proyecto deberán ser rendidos por la comisión dentro de los tres días hábiles posteriores al de la votación final.
- c) Transcurrido el término a que se refiere el inciso anterior, y de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 23, el proyecto se conocerá en primer lugar en sesión plenaria de la Asamblea a partir de las dieciocho horas, inmediatamente después del capítulo de correspondencia, y conservará este lugar hasta su votación final, la que deberá producirse en tercer debate dentro del plazo que falte para completar los cuarenta y cinco días a que se

refiere el párrafo final del artículo 123 de la Constitución Política.

3) Consideraciones finales.

El Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina Interior de la Asamblea Legislativa vigente a la fecha, propicia el entramamiento del trámite legislativo con una serie de disposiciones absurdas, como la que permite que un solo diputado pueda casi paralizar el funcionamiento normal del Parlamento durante días y días, sin que reglamentariamente ni en ninguna otra forma válida el Directorio pueda impedírselo, a no ser pasándole por encima a los artículos 41, 43, 45 y 70.

Las reformas que se proponen, producto de la observación del quehacer legislativo durante casi 40 años —veinte de ellos desde adentro— quizá no sean la panacea para todos los males que aquejan al Poder Legislativo, pero sí pueden contribuir a aliviar no pocos. La experiencia acumulada al servicio de la Asamblea, en un cargo en el que obligadamente había que lidiar con los vericuetos del Reglamento para poder cumplir eficientemente las labores encomendadas, nos permiten afirmarlo, dicho sea sin pecar de inmodestia.

Ilustremos con un ejemplo gráfico, parte de lo que está sucediendo ahora: de acuerdo con el procedimiento en uso (artículo 41), cualquier moción de fondo presentada dentro de las seis primeras sesiones de discusión de un proyecto en primer debate (plazo que es excesivo y retrasa sin razón el trámite), debe pasar primero a la comisión dictaminadora, y queda a criterio de esta —y no del plenario— incorporarla al proyecto. La comisión tiene tres días hábiles para rendir su informe a la Asamblea, la que mientras tanto no puede seguir conociendo del proyecto respectivo, cuya discusión debe suspenderse. Si es rechazada la moción —como muchas veces ha sucedido— el proponente tiene la facultad de poder reiterarla en el plenario, lo que significa que se perdieron valiosos días innecesariamente, durante los cuales el proyecto pudo haber avanzado en su tramitación.

Lo anterior nos motivó a eliminar del artículo 41 el procedimiento viciado que líneas atrás hemos descrito y comentado, y asimismo a proponer la derogatoria del artículo 43, cuyo texto ha propiciado la injustificada obstrucción del trámite que han debido sufrir muchos proyectos de interés nacional.

Profundizando un poco más las implicaciones que puede tener el procedimiento antes some-

ramente descrito, sin pretensiones de exegetas nos atrevemos a considerar válido el siguiente planteamiento:

a) Cuando un proyecto sale de la órbita de una comisión y es incluido en el Orden del Día del Plenario, es a este al que debe corresponder decidir si aprueba o no las modificaciones que se le hagan;

b) La comisión dictaminadora cumple su cometido final al dictaminar;

c) Las mociones que se presenten en el plenario, es responsabilidad exclusiva de este aprobarlas o desecharlas;

ch) Si así no lo hiciere, se estaría ante una delegación parcial de la potestad legislativa de la Asamblea en favor de una comisión, delegación que en ninguna de sus normas autoriza la Constitución Política vigente, de donde deviene inconstitucional.

Aún más: nuestra Constitución "ni siquiera contempla expresamente la existencia de comisiones dictaminadoras", como lo apunta acertadamente el Dr. Mauro Murillo.¹⁷

Si fueran aprobadas las reformas que hemos planteado, tanto a la Constitución Política como al Reglamento de la Asamblea, el cuadro antes expuesto variaría específicamente en dos aspectos: 1) se llenaría la laguna constitucional que no reco-

noce la existencia de las comisiones dictaminadoras; y 2) se dotaría de potestad legislativa a esas comisiones, aunque limitada en sus efectos al autorizarlas únicamente a que puedan aprobar como leyes aquellos proyectos referentes a materias que no estén reservadas a la aprobación directa de la Asamblea, los que taxativamente señala el párrafo primero del artículo 124 de la Carta Política que se reforma.

Creemos haber abarcado casi todos aquellos aspectos de la actividad legislativa susceptibles de ser mejorados de momento. Se nos quedan otros para alguna oportunidad futura, pues seguimos creyendo que el Reglamento de la Asamblea requiere de una revisión integral, con la finalidad de transformarlo en el instrumento idóneo, ágil y confiable que la Cámara necesita, además de un aporte humano capaz, desinteresado y recto, para recobrar la aureola de prestigio de que gozó antaño, y que hogaño ha venido perdiendo paulatinamente, no obstante los esfuerzos y la dedicación de tantas figuras de excepción que la han honrado y la honran con su presencia.

Dejamos expuestas estas inquietudes, con el no oculto deseo de encontrar el patrocinio de alguno o algunos de aquellos a quienes directamente concierne incorporarlas a la vida jurídica del país, si se les encuentra mérito suficiente para ser tomadas en cuenta.

* * *

17. Vid, *supra*, nota 1.