ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE ACUERDO

VOTO DE CENSURA A LOS MINISTROS DE GOBIERNO (REFORMA DEL ARTÍCULO 214 DEL REGLAMENTO DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA)

GUSTAVO ALONSO VIALES VILLEGAS
DIPUTADO

EXPEDIENTE N.° 21.832

DEPARTAMENTO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS
UNIDAD DE PROYECTOS, EXPEDIENTES Y LEYES

PROYECTO DE ACUERDO

VOTO DE CENSURA A LOS MINISTROS DE GOBIERNO (REFORMA DEL ARTÍCULO 214 DEL REGLAMENTO DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA)

Expediente N.° 21.832

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

Nuestro ordenamiento jurídico regula el instituto de la censura a través del numeral 121, inciso 24) de la Constitución Política, que dispone como atribución de la Asamblea Legislativa la de formular interpelaciones a los ministros de Gobierno, y además, por dos tercios de votos presentes, censurar a los mismos funcionarios, cuando a juicio de la Asamblea fueren culpables de actos inconstitucionales o ilegales, o de errores graves que hayan causado o puedan causar perjuicio evidente a los intereses públicos.

Los artículos 214 y 35 del Reglamento de la Asamblea Legislativa (RAL) disponen el procedimiento parlamentario para el trámite de la censura a las personas que ostentan el cargo de ministros de Gobierno.

El artículo 214 del RA señala que:

> "ARTÍCULO 214.- Censura a Ministros.
>
> Los votos de censura a que se refiere el inciso 24) del artículo 121 de la Constitución Política, deberán pedirse en forma escrita por uno o varios diputados. El Directorio fijará la fecha para discutir la petición; sin embargo, la discusión no podrá efectuarse antes de cinco días, ni después de diez, contados a partir del día en que se presentó la iniciativa. El Directorio comunicará inmediatamente esa fecha al Ministro correspondiente. La moción de censura debe concretar los motivos en que se funde. El pronunciamiento de la Asamblea se considera firme y no será procedente, en consecuencia, el recurso de revisión".

Por su parte, según el artículo 35 del RAL el conocimiento de una moción de censura se debe realizar dentro del apartado de "Control Político", en el punto d). Sin embargo, dado el carácter prioritario que el voto de censura tiene para la Asamblea Legislativa, por costumbre parlamentaria, se ha aplicado la regla que establece el propio artículo 35 del RAL, que señala: "Los asuntos que, por disposición constitucional o reglamentaria, deban ser conocidos en un plazo determinado, se incluirán en el punto del orden de la sesión correspondiente, en un lugar de preferencia, hasta su tramitación final".

Por ese motivo, lo usual es que el conocimiento de la moción de censura se agende dentro del apartado de Control Político, en el punto a), y su discusión se restringe a la primera parte.

Ahora bien, en el marco de un régimen presidencialista, el voto de censura es un mecanismo que activa el sistema de frenos y contrapesos propio de un Estado Republicano como el costarricense, a la vez que resulta en un equilibrio institucional para la sana y democrática discusión sobre el papel y actuaciones de un jerarca del Poder Ejecutivo, en el marco del órgano más representativo, participativo y plural de nuestro sistema democrático que es el Poder Legislativo.

Asimismo, la discusión de un voto de censura a un ministro de Estado, obliga al escrutinio de la actuación que, en el ejercicio del cargo, se ha tenido ante hechos o circunstancias que se evidencien actos contrarios a la Constitución, las leyes, o que hayan causado daño al interés público. Esta actuación, constituye una pieza fundamental en la legitimidad democrática, pues deriva en una vía de expresión ordenada de las demandas de la ciudadanía insatisfecha con un jerarca.

Los votos de censura en Costa Rica tienen varias características:

1- Pueden ser presentados por uno o varios diputados, por escrito.

2- Solamente los ministros de Gobierno en el ejercicio del cargo pueden ser censurados.

3- Se pueden interponer ante actos inconstitucionales o ilegales, o bien, ante errores graves que hayan causado o puedan causar perjuicio evidente a los intereses públicos.

4- Se exceptúan los asuntos en tramitación de carácter diplomático o que se refieran a operaciones militares pendientes.

5- El Plenario legislativo es el único con competencia para dictar un voto de censura.

6- La moción de censura deberá ser fundada.

7- El Directorio legislativo es quien define la fecha para la discusión de la censura y comunica al Ministro la fecha de la discusión de la misma.

8- Se requiere de dos tercios de los votos presentes para censurar a un ministro.

9- Contra el acto de censura, no procede recurso de revisión.

10- No implican la destitución del ministro, su naturaleza es equivalente a un voto de no confianza en la figura de quien ostente el cargo de ministro censurado.

Los votos de censura se enmarcan en una sanción moral dentro de las funciones de control político que ejerce la Asamblea Legislativa y, en la Constitución Política, no está contemplada la posibilidad que la Asamblea Legislativa separe o destituya a los ministros de Gobierno de su cargo a consecuencia de la imposición de un voto de censura. Los votos de censura que emita la Asamblea Legislativa no producen efecto jurídico, y en última instancia es el presidente de la República quien decide si los destituye o no. Lo anterior, de conformidad con el numeral 139, inciso 1) de la Constitución Política, que establece que es una atribución del presidente de la República la de nombrar y remover libremente a los ministros de Gobierno y a los demás funcionarios de su confianza. Es decir, son actos exclusivos y excluyentes de quien ejerce el cargo de la Presidencia de la República.

Igual sucede con el nombramiento y remoción de los ministros. Estos son colaboradores obligados de la Presidencia de la República, por lo que solo dependen de su confianza. Consecuentemente, los ministros se mantienen en sus cargos mientras cuenten con la confianza de la Presidencia: su responsabilidad política existe solo frente al jerarca máximo del Poder Ejecutivo. Es decir, por su nombramiento, los ministros no dependen de la confianza del Parlamento, que no puede destituirlos o sustituirlos mediante un juicio político. De allí que el nombramiento y remoción de los ministros es un acto constitucional de la Presidencia, regido, por ende, por el Derecho Constitucional. Derecho que establece, en ese sentido, los requisitos que deben reunir los ministros para ser designados en el cargo. Por tanto, dada la naturaleza del cargo, la remoción es absolutamente discrecional y política, de tal suerte que, teniendo como parámetro lo anterior, no es jurídicamente acorde con nuestro ordenamiento jurídico el que la Asamblea Legislativa pueda separar a dichos funcionarios si no se reforma en primer lugar lo pertinente en la Constitución Política. Ese no es el propósito de este proyecto de acuerdo; sino regular aspectos de forma en los que opera el voto de censura en la práctica parlamentaria.

Se considera que, a diferencia de otro tipo de votaciones en las que procede una sanción a algún jerarca público y que corresponda a la Asamblea Legislativa, en esos otros casos sí debe cumplirse con los principios básicos del derecho de defensa y debido proceso; sin embargo, en lo que refiere a los votos de censura, se trata de un acto de carácter meramente político y de un voto de confianza o no en la figura de un ministro de Estado que, después de producido un voto de censura, no es removido de su cargo como consecuencia de ello, pues el acto sancionatorio solo corresponde, en nuestro sistema presidencialista al jefe de Gobierno.

Debe tenerse claro que el Plenario, ante un voto de censura, no está cumpliendo una función de control de legalidad ni jurisdiccional; aspecto que solo corresponde a los tribunales de justicia; sino que se trata de una labor que culmina en la censura moral a un funcionario del alto rango del Poder Ejecutivo por conductas que social

o políticamente son reprochables a la luz de la Constitución, las leyes o el interés público. Un voto de censura, no es vinculante para el presidente o presidenta de la República o el ministro o ministra censurado, pues de ella no se derivan consecuencias de tipo jurídico de ningún tipo, pero sí puede derivar en un procedimiento de carácter disciplinario que invoque la Presidencia de la República contra el involucrado, donde se deberá respetar en todo caso el debido proceso - incluido el derecho de defensa como uno de sus derivados.

En la historia democrática costarricense a partir de la fundación de la Segunda República, únicamente un ministro de Estado ha sido censurado por la Asamblea Legislativa en 1995, a pesar de las decenas de mociones de censura que han sido presentadas desde entonces.

El objetivo de esta iniciativa consiste en:

1- Acortar los plazos que establece el Reglamento de la Asamblea Legislativa para conocer una moción de censura en contra de un ministro, toda vez que, actualmente la norma no establece un tiempo límite, lo que genera que después de la interposición de una moción con ese objeto, la discusión sea tan amplia como oradores se anoten y por plazos que pueden devenir en una discusión que tarde semanas o meses conforme la agenda del Plenario, limitando los criterios de oportunidad que sobre la moción hubo para fundamentarla. Asimismo, ello podría paralizar los asuntos necesarios de discusión en el Plenario, que no deben obstruirse enfrascando las discusiones en un asunto que debe ser célere y oportuno.

Para lo anterior, se plantea que, una vez presentada la moción por uno o varios legisladores, se dé a conocer por parte de la Presidencia ante el Plenario legislativo y, de forma inmediata, se programe su discusión y votación en las próximas dos sesiones inmediatas posteriores, siendo la segunda sesión inmediata posterior la fecha máxima para someterla a votación.

Debe tenerse claro, que el proyecto presentado, en nada varía la necesidad de que concurra una mayoría calificada para que la censura tenga efectos jurídicos, por lo que, eventualmente, interpretar que la censura a un ministro de Estado es un asunto que deba discutirse por días, semanas o meses, no es de recibo cuando sus actuaciones hayan lesionado groseramente el interés público, la ley o la Constitución.

Actualmente, este es un plazo demasiado amplio, que permite al funcionario renunciar y no afrontar la censura, tornando nula la atribución constitucional del Parlamento. Asimismo, dado lo amplio que es el plazo para la discusión y eventual votación de la censura en la actualidad, puede ocurrir también que la Asamblea Legislativa discuta durante varias sesiones la censura a un ministro y que, ante la cantidad de tiempo y oradores, así como las limitantes horarias en la agenda del Plenario tornen extremadamente larga la discusión y que, después del gasto operativo, de recursos y de tiempo en que ha incurrido el Congreso para ello, el

ministro dedica renunciar minutos antes de que se produzca la votación y, en consecuencia, todo lo actuado sea en vano por la pérdida de inmediatez y oportunidad.

2- Actualmente el artículo 214 del Reglamento de la Asamblea Legislativa dispone que el Directorio legislativo es quien fijará la fecha para discutir la censura de los ministros. Con el fin de ajustar la norma a la realidad, hacerla práctica y concordante con las atribuciones que posee quien ejerce la Presidencia de la Asamblea Legislativa (artículo 27 del RAL), se plantea en el proyecto de ley que sea la Presidencia del Directorio quien fije la fecha para la discusión del voto de censura y lo comunique al ministro objeto del mismo.

3- Con el fin de evitar la distracción de otros asuntos sobre la moción de censura, la misma tendrá prevalencia en la agenda del Plenario, para lo cual el presente proyecto plantea que la censura ocupará el primer lugar de los asuntos de régimen interno y se tendrá por ampliado el lapso establecido en el párrafo segundo del artículo 35 del Reglamento hasta su votación definitiva. Es decir, durante las dos fechas en que se programe la discusión del voto de censura, solamente se discutirá y votará ese asunto, provocando con ello que la Asamblea Legislativa se concentre en ese único punto durante dos fechas y se evite la paralización de la misma o el exceso de discusión de un asunto que se deberá resolver con prontitud y oportunidad, pues si algún ministro de Estado ha cometido una falta que amerite su censura, en definitiva, el correspondiente pronunciamiento del Parlamento deberá también ser oportuno. Lo anterior, en el entendido de que el propio Reglamento de la Asamblea Legislativa dispone de normas acerca de la prevalencia de otros asuntos cuando se trate por ejemplo de la sesión solemne del 1° de mayo, del mensaje presidencial, de la discusión y aprobación de presupuestos ordinarios, extraordinarios de la República y sus variaciones.

4- El proyecto plantea dos días de discusión del voto de censura, sin embargo, si la lista de uso de la palabra se agota durante el primer día, no sería necesario el segundo día, con lo que se procedería a votar sin mayor trámite la moción de censura en el primer día. En caso de que la lista sea tan amplia como para llevar a dos días de discusión, el uso de la palabra se otorgará durante todas las dos sesiones; sin embargo, a más tardar las 19:00 horas del segundo día, si faltando cinco minutos hay más oradores, la Presidencia, dará por discutidos los informes y procederá a su votación de forma inmediata, garantizando así que los tiempos de uso de la palabra. Este es un procedimiento similar al que ya establece el Reglamento de la Asamblea Legislativa para la discusión y votación de los informes de las comisiones especiales investigadores en su artículo 96; que es inclusive más expedito que el planteado en este proyecto, pues los informes de comisiones investigadoras se deben discutir y votar en una misma sesión.

5- El proyecto mantiene la redacción actual del artículo 214 del Reglamento de la Asamblea Legislativa en cuanto se considera que el pronunciamiento del Plenario en materia de votos de censura, se considera firme y no será procedente, en consecuencia, ulterior recurso de revisión.

6- El proyecto es concordante con la resolución N.° 2019018932 de las doce horas cincuenta minutos del 02 de octubre del 2019 de la Sala Constitucional que estableció la publicidad en el acto de votación de los votos de censura, razón por la cual, se contempla que las y los diputados deberán votar la moción de censura en forma pública, lo cual se define en forma expresa en el procedimiento propuesto en este texto.

7- El proyecto plantea que cuando una moción de censura a un ministro sea rechazada por el Plenario, no pueda volverse a presentar una moción en el mismo sentido sobre los mismos hechos, salvo cuando se trate de hechos adicionales. Lo anterior, en virtud de garantizar el equilibrio y razonabilidad de este mecanismo.

El presente proyecto de acuerdo viene a regular y establecer mediante procedimiento una serie de vacíos que hasta la fecha ha tenido el Reglamento de la Asamblea Legislativa a la hora de definir los parámetros de forma mínimos para la discusión de los votos de censura que, como mecanismo democrático que regula la confianza del Congreso en la figura de un ministro de Estado, debe ser regulado de forma expresa, precisa y sin ambigüedades; pero también, en un marco de oportunidad y legalidad razonable y que permita su discusión de forma equilibrada.

Por las razones anteriormente expuestas, presento a consideración de la Asamblea Legislativa el siguiente proyecto de ley.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
ACUERDA:

VOTO DE CENSURA A LOS MINISTROS DE GOBIERNO (REFORMA DEL ARTÍCULO 214 DEL REGLAMENTO DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA)

ARTÍCULO ÚNICO- Refórmase el artículo 214 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, para que en adelante se lea de la siguiente manera:

Articulo 214- Censura a ministros

Los votos de censura a que se refiere el inciso 24) del artículo 121 de la Constitución Política, deberán pedirse mediante moción, en forma escrita, por uno o varios diputados. La moción de censura debe concretar los motivos en que se funde.

La Presidencia del Directorio fijará las fechas para discutir y votar la petición. La discusión, deberá iniciar a más tardar, en las dos fechas inmediatas siguientes en que sesione el Plenario, contadas a partir del día en que se presentó la iniciativa. La Presidencia del Directorio comunicará inmediatamente esas fechas al ministro

correspondiente. Este punto ocupará el primer lugar de los asuntos de régimen interno y se tendrá por ampliado el lapso establecido en el párrafo segundo del artículo 35 del Reglamento hasta su votación definitiva.
Si la lista del uso de la palabra se da por agotada en el primer día, sin mayor trámite, se procederá a la votación de la moción de censura en forma pública. Si no se ha agotado la lista del uso de la palabra faltando cinco minutos para las diecinueve horas del segundo día, la Presidencia dará por discutida la moción de censura y procederá a su votación de forma inmediata.

El pronunciamiento de la Asamblea se considera firme y no será procedente, en consecuencia, el recurso de revisión.

Si la moción es rechazada, el ministro no podrá ser sometido a otra moción sobre este mismo tema, excepto que se demuestren nuevos hechos relacionados.

Rige a partir de su aprobación.

Gustavo Alonso Viales Villegas
Diputado

17 de marzo de 2020

NOTAS: Este proyecto no tiene comisión asignada.

Este proyecto cumplió el trámite de revisión de errores formales, materiales e idiomáticos en el Departamento de Servicios Parlamentarios.