

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

ACUERDO LEGISLATIVO

**REFORMA DEL ARTÍCULO 106 DEL REGLAMENTO DE LA ASAMBLEA
LEGISLATIVA PARA GARANTIZAR EL CONOCIMIENTO POR EL PLENARIO
LEGISLATIVO DE LOS PROYECTOS DE LEY EN CASO DE EMPATE EN LA EMISIÓN
DEL DICTAMEN**

EDGARDO VINICIO ARAYA SIBAJA

VARIOS DIPUTADOS Y DIPUTADAS DE LA REPÚBLICA

EXPEDIENTE N.º25.655

ACUERDO LEGISLATIVO
REFORMA DEL ARTÍCULO 106 DEL REGLAMENTO DE LA ASAMBLEA
LEGISLATIVA PARA GARANTIZAR EL CONOCIMIENTO POR EL PLENARIO
LEGISLATIVO DE LOS PROYECTOS DE LEY EN CASO DE EMPATE EN LA EMISIÓN
DEL DICTAMEN

Expediente N.º25.655

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

El procedimiento legislativo constituye uno de los pilares esenciales del Estado democrático de Derecho, por cuanto representa el mecanismo mediante el cual la Asamblea Legislativa ejerce la potestad de legislar que le confieren los artículos 105 y 121 de la Constitución Política, como manifestación de la soberanía popular delegada por el pueblo costarricense.

No se trata de una simple sucesión de actos formales, sino de un procedimiento institucional diseñado para garantizar que las iniciativas de ley sean conocidas, analizadas, discutidas y resueltas conforme a principios y reglas que aseguren la transparencia, la publicidad, la deliberación democrática, la participación de las distintas fuerzas políticas representadas en el Parlamento y el respeto al principio de legalidad.

De esta manera, el procedimiento legislativo constituye una garantía esencial para la legitimidad de la función legislativa y para la formación de normas que respondan al interés público dentro del marco del Estado constitucional de Derecho.¹

Para hacer posible el desarrollo ordenado del procedimiento legislativo, el Reglamento de la Asamblea Legislativa estructura el

¹ Constitución Política de la República de Costa Rica, arts. 105 y 121.

conocimiento de las iniciativas de ley mediante comisiones legislativas especializadas, a las cuales corresponde desarrollar la fase instructora del procedimiento parlamentario. Dichas comisiones desempeñan una función esencial dentro de la etapa preparatoria de la formación de la ley, al realizar el análisis técnico y político de los proyectos sometidos a su conocimiento antes de su eventual discusión por el Plenario Legislativo.

Así como también se reciben criterios de las instituciones públicas, organizaciones de la sociedad civil y personas expertas, se celebran comparecencias, se valoran las observaciones formuladas durante la etapa consultiva y se examina el contenido de las iniciativas con el propósito de brindar al Plenario Legislativo los insumos necesarios para una deliberación debidamente informada. Como resultado de esa labor, las comisiones emiten un dictamen mediante el cual recomiendan al Plenario Legislativo la aprobación, modificación o rechazo del proyecto de ley.

Desde la perspectiva constitucional y parlamentaria, dicho dictamen constituye un acto preparatorio dentro del procedimiento legislativo y no una decisión definitiva sobre la iniciativa. Su naturaleza es la de un informe técnico-político que orienta la discusión parlamentaria, sin sustituir la competencia que la Constitución Política reserva al Plenario Legislativo como órgano deliberativo y decisor de la Asamblea Legislativa.

Esta distribución de competencias responde al diseño constitucional del procedimiento legislativo. Mientras las comisiones cumplen una función de instrucción, estudio y preparación del expediente legislativo, corresponde al Plenario Legislativo, integrado por la totalidad de las diputadas y los diputados, ejercer la potestad de deliberar y adoptar la decisión definitiva respecto de los proyectos de ley sometidos a su conocimiento.

En consecuencia, los actos preparatorios deben facilitar el ejercicio de esa competencia constitucional y no convertirse en un mecanismo que impida al órgano deliberativo pronunciarse sobre el fondo de una iniciativa.

No obstante, el artículo 106 del Reglamento de la Asamblea Legislativa dispone que, cuando una votación produzca empate y este persista luego de una segunda votación, el asunto se tendrá por desechado y será archivado sin más trámite. Aunque esta disposición responde al propósito legítimo de evitar la paralización indefinida de las decisiones parlamentarias, su aplicación a la emisión del dictamen de un proyecto de ley genera una consecuencia que merece ser revisada a la luz de los principios que informan el procedimiento legislativo y del propio diseño constitucional de distribución de competencias entre las comisiones y el Plenario.²

En efecto, cuando una comisión legislativa no logra conformar una mayoría para emitir un dictamen afirmativo o negativo, ello no implica necesariamente la existencia de una voluntad parlamentaria dirigida a rechazar la iniciativa. Lo que evidencia es, simplemente, la ausencia de consenso dentro del órgano instructor respecto de la recomendación que habrá de formularse al Plenario.

Sin embargo, la consecuencia prevista actualmente consiste en el archivo definitivo del expediente legislativo, impidiendo que el proyecto llegue a conocimiento del Plenario Legislativo y que este ejerza la competencia que la Constitución Política le atribuye para deliberar y resolver sobre la iniciativa.

Frente a quienes pudieran objetar que esta reforma atenta contra la celeridad procesal y fomenta la parálisis legislativa, debe señalarse que el

² Asamblea Legislativa de Costa Rica. (2024). *Reglamento de la Asamblea Legislativa*, artículo 106.

archivo automático no es el único mecanismo para evitar la indefinición. La reforma propuesta no suprime la necesidad de resolver, sino que traslada la decisión al Plenario, el cual, al contar con quórum y mayorías más amplias, posee una legitimidad democrática superior para dirimir el fondo del asunto.

De este modo, se impide que una situación de empate meramente circunstancial dentro de una comisión dictaminadora se convierta en una sentencia de muerte definitiva para la iniciativa, sacrificando el interés público sin que medie un pronunciamiento del órgano constitucionalmente competente para legislar.

Esta concepción ha sido desarrollada de manera constante por la Sala Constitucional, la cual ha sostenido que el procedimiento legislativo constituye una garantía esencial del principio democrático, en tanto asegura que la formación de la voluntad legislativa se produzca mediante un proceso de deliberación pública, transparente y respetuoso de las reglas constitucionales y reglamentarias que rigen el funcionamiento de la Asamblea Legislativa.

Asimismo, la jurisprudencia constitucional ha señalado que las normas que regulan el procedimiento parlamentario no constituyen meras formalidades, sino garantías dirigidas a tutelar la participación de las distintas fuerzas políticas representadas en el Parlamento, el derecho de las minorías parlamentarias y la adecuada formación de la voluntad legislativa, razón por la cual su interpretación debe realizarse de forma armónica con la Constitución Política y con los principios que informan el Estado democrático de Derecho. En este sentido, la Sala ha reconocido que el respeto al procedimiento legislativo constituye una condición indispensable para la validez de la ley y para la legitimidad del ejercicio de la potestad legislativa.³

³ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia N.º 17616-2005 de las 15:07 horas del 21 de diciembre de 2005.

En la práctica, la falta de una mayoría para emitir un dictamen produce los mismos efectos que una decisión definitiva de rechazo, aun cuando dicha decisión nunca ha sido adoptada por el órgano al que la Constitución confía el ejercicio de la potestad legislativa.

De esta manera, un acto preparatorio termina condicionando de forma irreversible el desarrollo del procedimiento legislativo, alterando la lógica institucional prevista para la formación de la voluntad parlamentaria.

El problema no es únicamente teórico. Durante los últimos años se han presentado diversos casos en los que proyectos de ley concluyeron definitivamente su tramitación como consecuencia exclusiva de un doble empate ocurrido durante la votación del dictamen en comisión, sin que el Plenario Legislativo tuviera la oportunidad de conocer la iniciativa ni de pronunciarse sobre su conveniencia. Esta circunstancia evidencia una limitación del diseño actual del procedimiento parlamentario y pone de manifiesto la necesidad de revisar la regulación vigente.

A ello se suma un antecedente normativo de especial relevancia. Mediante el *Acuerdo Legislativo N.º 7042-24-25*,⁴ aprobado en la *Sesión Ordinaria N.º 34 del 15 de julio de 2024* y publicado en *La Gaceta N.º 133 del 19 de julio de ese mismo año*, la propia Asamblea Legislativa incorporó una excepción al artículo 106 del Reglamento para los procedimientos de la Comisión Permanente Especial de Nombramientos.

Conforme a esa reforma, cuando se produzca un empate en la votación de un informe de nombramiento, el expediente no será archivado,

⁴ Asamblea Legislativa de Costa Rica. (2024). Acuerdo Legislativo N.º 7042-24-25, Sesión Ordinaria N.º 34 del 15 de julio de 2024, publicado en *La Gaceta* N.º 133 del 19 de julio de 2024.

sino que continuará su trámite mediante la remisión de los informes correspondientes al Plenario Legislativo.

Este precedente resulta particularmente significativo, pues demuestra que el propio Reglamento reconoce que el archivo automático no constituye la única solución posible frente a un empate y que, cuando la protección del interés institucional así lo exige, es jurídicamente viable permitir que sea el Plenario Legislativo quien adopte la decisión definitiva.

La reforma propuesta parte de esa misma lógica y procura extender ese criterio a los proyectos de ley, garantizando que la ausencia de una mayoría circunstancial dentro de una comisión dictaminadora no impida que el órgano constitucionalmente llamado a legislar ejerza plenamente sus competencias.

Para dar certeza al nuevo procedimiento, la reforma contempla que, producido el doble empate, se remitan al Plenario tanto el informe de la mayoría como el de la minoría o, en su defecto, el acta de la sesión donde conste la discusión, de manera que el Plenario cuente con todos los elementos de juicio necesarios para deliberar, sin que la ausencia de un dictamen unificado constituya un obstáculo para el conocimiento del fondo del asunto.

La presente iniciativa no pretende modificar las reglas de mayoría para la aprobación de las leyes ni alterar el equilibrio entre las distintas etapas del procedimiento parlamentario.

Su finalidad consiste en preservar la centralidad del Plenario Legislativo dentro del proceso de formación de la ley, fortaleciendo el principio democrático, la deliberación parlamentaria y el respeto a la distribución constitucional de competencias, evitando que una circunstancia estrictamente procedimental determine el archivo definitivo

de una iniciativa sin que el órgano representativo de la Asamblea Legislativa haya tenido la oportunidad de pronunciarse sobre su contenido.

La aprobación de la presente iniciativa permitirá fortalecer el procedimiento legislativo al garantizar que los proyectos de ley no concluyan su trámite por la sola ausencia de una mayoría circunstancial en la etapa de dictaminación, sino que puedan ser conocidos y resueltos por el Plenario Legislativo, órgano al que la Constitución Política confiere el ejercicio de la potestad de legislar.

Con ello se fortalece el principio democrático, se preserva la función deliberativa del Parlamento, se respeta la distribución constitucional de competencias entre las comisiones legislativas y el Plenario, y se favorece una formación más legítima y representativa de la voluntad legislativa.

Por lo anterior, se somete a consideración de la Asamblea Legislativa la presente reforma a su Reglamento, con el convencimiento de que esta reforma contribuirá a fortalecer el procedimiento parlamentario, garantizar el pleno ejercicio de las competencias constitucionales del Plenario Legislativo y consolidar los principios democráticos que orientan la formación de la ley en el Estado social y democrático de Derecho costarricense.

**LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:**

**REFORMA DEL ARTÍCULO 106 DEL REGLAMENTO DE LA ASAMBLEA
LEGISLATIVA PARA GARANTIZAR EL CONOCIMIENTO POR EL PLENARIO
LEGISLATIVO DE LOS PROYECTOS DE LEY EN CASO DE EMPATE EN LA EMISIÓN
DEL DICTAMEN**

Artículo Único. -

Refórmese el artículo 106 del Reglamento de la Asamblea Legislativa para que se lea de la siguiente manera:

Artículo 106.- Empate en las votaciones

Cuando hubiere empate en la votación de una moción, de un acuerdo o de otra disposición de la Asamblea, así como en la de un proyecto de ley, ya sea en general o en detalle, el asunto será puesto nuevamente en discusión y sometido a una segunda votación. Si en esta persistiere el empate, el asunto se tendrá por desechado y se archivará sin más trámite.

En el caso de la votación de los dictámenes en comisión, Si una vez realizada la segunda votación persiste el empate para emitir el dictamen, el expediente no será archivado. La comisión remitirá el expediente al Plenario Legislativo acompañado de un informe en el que se hará constar la existencia del empate y las posiciones sostenidas por las diputadas y los diputados integrantes de la comisión, para que continúe con el trámite legislativo. Dicho informe tendrá el carácter de dictamen de minoría.

Se exceptúa igualmente de lo indicado en el primer párrafo el resultado de empate en la votación de nombramientos, ratificaciones o renuncias en la Comisión Permanente Especial de Nombramientos. En estos casos no se procederá con el archivo del expediente; la Comisión rendirá al Plenario Legislativo los informes que correspondan, los cuales tendrán el carácter de minoría, sea afirmativo o negativo, y se conocerán en el orden en que fueron presentados.

Rige a partir de su aprobación.

Edgardo Vinicio Araya Sibaja

José María Villalta Flórez-Estrada

Vianey Mora Vega

Antonio Trejos Mazariegos

Joselyn Sáenz Núñez

María Eugenia Román Mora

Sigrid Segura Artavia

Diputadas y diputados