

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST-CJU-027-2017

INFORME DE: CONSULTA

SOBRE: LA VALIDEZ O NO DE LA SESIÓN DEL DÍA MARTES 19 DE ABRIL DE LA COMISIÓN ESPECIAL ENCARGADA DE CONOCER Y DICTAMINAR EL PROYECTO DE LEY “LEY DE REFORMA INTEGRAL A LOS DIVERSOS REGÍMENES DE PENSIONES Y NORMATIVA CONEXA, EXPEDIENTE LEGISLATIVO N° 19.922” (Expediente N° 20.035)

ELABORADO POR:

**OSCAR ARÉVALO SOLÓRZANO
ASESOR PARLAMENTARIO**

REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN:

**FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
DIRECTOR A.I.**

20 DE ABRIL DE 2017

AL-DEST-CJU-027-2017♦

1.- OBJETO DE LA CONSULTA:

El Departamento de Servicios Técnicos recibe el día martes 18 de abril dos consultas relativas a diferentes aspectos de la sesión de ese mismo día de la Comisión Especial encargada de conocer y dictaminar el Proyecto de Ley “Ley de Reforma Integral a los Diversos Regímenes de Pensiones y Normativa Conexa, Expediente Legislativo N° 19.922” (Expediente N° 20.035); una del Diputado Johnny Leiva Badilla y otra del Diputado Ronny Monge Salas.

En lo fundamental estas consultas plantean lo siguiente:

1. ¿Si para suspender una sesión se requiere la firma de todos los integrantes de la Comisión?
2. Que si bien el inciso h) I. TRAMITE EN COMISIÓN de la moción 208 bis aprobada en la sesión N° 37 del 30 de junio del 2016 del Plenario Legislativo, plantea que de aprobarse un texto sustitutivo “la Presidencia de la Comisión solicitará al Directorio Legislativo acordar su publicación en el Diario Oficial la Gaceta con el fin de salvaguardar el Principio Constitucional de Publicidad y se suspenderá el conocimiento del proyecto, procediéndose a hacer las consultas correspondientes...”, al ser las 8:50 horas del día 19 de abril del 2017 aún no existía ninguna moción de consulta que impidiera la realización normal de la sesión. Por lo tanto se pide a este Departamento criterio sobre lo que se ha aprobado ese día.
3. Que en la dicha sesión se aprobó con la concurrencia de cinco señores y señoras diputadas una moción para volver al texto base anterior.

Por su parte el Diputado Leiva Badilla solicita ser informado sobre la validez de la sesión celebrada el martes 18 de abril de 2017, por encontrarse en consulta el texto sustitutivo aprobado en la sesión N° 15 del 29 de marzo de 2017.

De acuerdo con lo solicitado, se procede a dar respuesta a la consulta planteada.

2.- SOBRE LOS HECHOS:

1. Que el día miércoles 29 de marzo del 2017, en la sesión N° 15 de la Comisión Especial encargada de conocer y dictaminar el Proyecto de Ley “Ley de Reforma Integral a los Diversos Regímenes de Pensiones y Normativa Conexa, Expediente Legislativo N° 19.922” (Expediente N° 20.035) se aprobó un texto sustitutivo mediante una moción de fondo que

♦ Evacuada por Oscar Arévalo Solórzano, Asesor Parlamentario. Revisión final y autorización de Fernando Campos Martínez, Director a.i. del Departamento de Servicios Técnicos.

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

recibió una votación de siete diputados a favor y uno en contra, según consta en la página 43 del acta mencionada.

2. Que dicha votación fue objeto de una moción de revisión, (N° 2-15) que fue rechazada según puede constatarse en la página 46 del acta de la sesión ordinaria N° 15 citada, con lo cual la moción de fondo aprobada adquirió firmeza.
3. Que el acta N°15 se aprobó en la sesión N° 16 del Martes 4 de abril del 2017, con lo cual quedó en firme todo lo actuado.
4. Según consta en el expediente de marras, el Presidente de la Comisión, por medio de su asesor Abel Bonilla, le solicita a la Técnica de la Comisión, Lic. Nery Agüero, que realice los trámites respectivos para publicar el texto sustitutivo recién aprobado y se envíen consultas a: La Corte Suprema de Justicia, Procuraduría General de la República, Superintendencia de Pensiones, Ministerio de Hacienda. (Correo electrónico del lunes 17 de abril de 2017 de las 3:37 p.m.)
5. Según consta en el expediente, ese mismo día doña Nery Agüero inicia los trámites solicitados.
6. El Presidente de la Comisión gira instrucciones a la Técnica de la Comisión para que desconvoque las sesiones de los días martes 18 y miércoles 19 de abril de este año.
7. Que el oficio de desconvocatoria no es firmado por todos los diputados, ni diputados, sino por sólo una parte y los no firmantes se apersonan a sesionar el día martes 18 de abril a la hora de rigor, procediendo a sesionar.
8. En el SIL la sesión aparecía como desconvocada.

3.- CONSIDERACIONES REGLAMENTARIAS Y DE DERECHO:

1. El conocimiento de este expediente se encuentra regido por un procedimiento especial aprobado vía moción de orden según el artículo 208 bis del Reglamento, por lo que en lo fundamental se regulará de acuerdo con el procedimiento aprobado por mayoría calificada del Plenario Legislativo. El Reglamento de la Asamblea Legislativa se aplicará en forma supletoria con base en el respeto al principio democrático y al de participación política que ya la Sala Constitucional ha delineado en amplia jurisprudencia.¹

¹ Cfr. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, resoluciones N° 12017-02; 8867-02; 11943-01; 990-92.

2. Que en lo que interesa en este asunto, la moción de procedimiento especial aprobada dice en el Apartado I. **TRAMITE EN COMISIÓN, 2. MOCIONES DE FONDO, inciso h)**:

“h- Si durante el conocimiento del expediente en su trámite en comisión fuese aprobada una moción de texto sustitutivo o cuando la comisión acuerde cambios que modifiquen en forma sustancial el proyecto de ley, la Presidencia de la Comisión solicitará al Directorio Legislativo acordar su publicación en el Diario Oficial La Gaceta con el fin de Salvaguardar el Principio Constitucional de Publicidad y se suspenderá el conocimiento del proyecto, procediéndose también a hacer las consultas correspondientes.”

4.- CONSIDERACIONES DE FONDO SOBRE EL ASUNTO EN CONSULTA:

Con base en lo antes indicado procedemos a evacuar las consultas concretas solicitadas:

- i) ¿Si para suspender una sesión se requiere la firma de todos los integrantes de la Comisión?

La práctica legislativa que se sigue en estos casos, que no tiene raigambre en el reglamento de la Asamblea, determina que cuando existe un acuerdo unánime de los miembros de una Comisión, es viable suspender la sesión ordinaria de un órgano cualquiera que sea su naturaleza. Así lo ha consignado este departamento en varias consultas. Al respecto, véase el oficio AL-DEST-CJU-053-2015, del 26 de mayo de 2015, donde esta asesoría señala:

“La problemática en torno a la suspensión (el término más adecuado es “cancelación”) de sesiones de los distintos órganos de la Asamblea Legislativa, ha sido un tema recurrente de consulta a nuestro Departamento, especialmente en tratándose de comisiones permanentes ordinarias o comisiones especiales.

Así pues, en el año 2006 manifestamos que:

“Como se advirtió anteriormente las Comisiones Permanentes Ordinarias tienen establecidas, por Reglamento, dos sesiones fijas, las cuales no podrían cancelarse a no ser que no haya asuntos que tratar”. (CON-060-006)

“Por tanto, y para dar respuesta al señor Diputado, debemos indicar que no es posible cancelar las sesiones ordinarias de una comisión sea esta Ordinaria o Especial. Ni una moción aprobada unánimemente o por mayoría calificada tiene la virtud de derogar lo que establece el RAL.” (CON-064-2006)

Posteriormente, en el año 2009 señalamos que en cada caso concreto deben analizarse las razones que motivaron la suspensión de la sesión. Dijimos en ese momento:

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

“Es decir, la Presidenta o el Presidente de una Comisión Permanente, aún actuando bajo el supuesto de aplicar el principio de flexibilidad parlamentaria, no puede tomar decisiones que sean arbitrarias o abusivas y que atenten contra los derechos constitucionales de los diputados miembros de un órgano legislativo./ (...). Por ello, para determinar si existe una violación al derecho de la Constitución Política cuando la Presidencia de una Comisión Permanente suspende las sesiones del órgano, es necesario establecer las condiciones que median u operan en el caso concreto, ya que son esas condiciones las que en última instancia definen si la suspensión lesiona el principio democrático², o si, por el contrario, esa suspensión se da en virtud de la aplicación de la lógica jurídica, dentro del marco de la flexibilidad parlamentaria./ (...) Sin embargo, pueden presentarse al menos dos razones por las cuales la Presidencia de una Comisión -permanente o especial-, empleando su facultad de dirección, puede dar por suspendidas las sesiones del órgano, sin que ello comporte una violación del principio democrático. Dichas circunstancias son:/ a) Que no existan asuntos en conocimiento del órgano, porque no figuran proyectos de ley convocados por el Poder Ejecutivo en el Período Extraordinario./ b) Que se aplase el conocimiento de los proyectos que se encuentran en el Orden del Día, mediante moción de orden aprobada por mayoría calificada de los miembros de la Comisión.” (CON-015-2009, lo subrayado no es del original)

Más recientemente, en el año 2012, y sustentado en esos criterios anteriores, manifestamos que:

“En primera instancia, esta asesoría considera que la señora Presidenta de la Comisión de Asuntos Económicos podía suspender unilateralmente la sesión ordinaria correspondiente al día 7 de febrero de 2012, porque los proyectos de ley contenidos en el Orden del Día del órgano se encuentran en estudio de subcomisión o en consulta y en consecuencia su conocimiento, por parte de la Comisión en pleno, se encuentra suspendido hasta tanto esos trámites no sean superados.” (CON-006-2012)

“Como ya se manifestó en el criterio de este Departamento citado con respecto a la improcedencia de cancelar sesiones ordinarias, no existe ninguna norma reglamentaria que posibilite tal tipo de cancelación, (...)/ Del mismo modo, la práctica legislativa también ha sido que cuando existe acuerdo unánime de los miembros de la Comisión, se acuerda suspender la sesión ordinaria./ Esto es un asunto no reglado, pero la lógica indica que si todos los diputados y diputadas tienen la voluntad o están en el acuerdo de suspender la sesión, por algún motivo, sería ilógico forzar o exigir que se sesione en esas condiciones. / Nuevamente aquí el punto es

² De acuerdo con el criterio del Tribunal Constitucional: *“Por ser la democracia perfecta un ideal inalcanzable, el principio democrático se constituye en el parámetro que permite deducir el grado de proximidad que alcanza una determinada sociedad, en un momento histórico determinado, respecto del ideal y de su vocación, por acercarse al máximo posible al mismo. Como mínimo, el principio democrático exige respeto de los principios de participación y representación política – incluyendo todo lo que concierne al respeto de las minorías - base de nuestro sistema político. Este último se desdobra en aspectos tales como la legitimidad de los medios empleados para la designación de los diversos representantes y – no menos importante -, la posibilidad de oponerse, mediante el uso de medios legítimos, a la voluntad mayoritaria por parte de los grupos que representan las minorías.” (La negrita no es del original) Cfr. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N° 2003-14251 de las 11:52 horas del 5 de diciembre de 2003.*

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

que no se cause perjuicio en ninguna forma a los derechos de los diputados y diputadas, en este caso al de participación y la voluntad de tramitar los asuntos pendientes, pues si todos están de acuerdo en suspender la sesión en forma unánime, nadie podría válidamente alegar perjuicio a sus derechos por la decisión a la que ha concurrido con su voto.” (CON-055-2012) (La negrita no es del original)

Es decir, el Departamento de Servicios Técnicos considera que si todos los miembros de una comisión legislativa “*están de acuerdo en suspender la sesión en forma unánime, nadie podría válidamente alegar perjuicio a sus derechos por la decisión a la que ha concurrido con su voto*”; claro está, en el entendido de que **NO** existan asuntos pendientes de resolución, porque en ese caso, si existen asuntos pendientes, el órgano debe sesionar para conocer los temas que se plantean en el Orden del Día correspondiente.

- ii) Que si bien el inciso h) I. TRAMITE EN COMISIÓN de la moción 208 bis aprobada en la sesión N° del 30 de junio del 2016 del Plenario Legislativo, plantea que de aprobarse un texto sustitutivo “la Presidencia de la Comisión solicitará al Directorio Legislativo acordar su publicación en el Diario Oficial La Gaceta con el fin de salvaguardar el Principio Constitucional de Publicidad y se suspenderá el conocimiento del proyecto, procediéndose a hacer las consultas correspondientes...”, al ser las 8:50 horas del día 19 de abril del 2017 aún no existía ninguna moción de consulta que impidiera la realización normal de la sesión. Por lo tanto se pide a este Departamento criterio sobre lo que se ha aprobado ese día.

Para el caso que se analiza aquí, debe necesariamente aplicarse lo dispuesto por el procedimiento especial aprobado por el Plenario para el conocimiento del expediente N° 19922. Dicho procedimiento establece:

“I. TRAMITE EN COMISIÓN, 2. MOCIONES DE FONDO.

“h- Si durante el conocimiento del expediente en su trámite en comisión fuese aprobada una moción de texto sustitutivo o cuando la comisión acuerde cambios que modifiquen en forma sustancial el proyecto de ley, la Presidencia de la Comisión solicitará al Directorio Legislativo acordar su publicación en el Diario Oficial La Gaceta con el fin de Salvaguardar el Principio Constitucional de Publicidad y se suspenderá el conocimiento del proyecto, procediéndose también a hacer las consultas correspondientes.”

A partir de la lectura de la moción anterior, se puede colegir que la Presidencia de la Comisión se encontraba facultada para realizar la solicitud de publicación en el

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

Diario Oficial La Gaceta y las consultas obligatorias correspondientes y que dicho trámite suspende, de manera automática, el conocimiento del citado proyecto.

Por ello, **NO** es necesario que mediase una moción aprobada por la Comisión Especial encargada de conocer y dictaminar el Proyecto de Ley “Ley de Reforma Integral a los Diversos Regímenes de Pensiones y Normativa Conexa, Expediente Legislativo N° 19.922”, para llevar a cabo la publicación o las consultas obligatorias del consabido expediente.

Dado lo anterior, una vez que el texto sustitutivo se envía a publicación y consultas (obligatorias), tal y como se desprende del propio expediente, donde se consigna el correo electrónico remitido el día lunes 17 de abril de 2017 por el despacho del Presidente de la comisión, diputado Johnny Leiva Badilla, a la Jefe Técnica de ese órgano, señora Nery Agüero Montero, solicitándole realizar esos trámites, resulta claro que el conocimiento del expediente N° 19922 queda suspendido hasta que se agote el plazo dispuesto para el cumplimiento de dichos trámites.

En ese mismo sentido y para mayor abundamiento, la Corte Suprema de Justicia fue consultada sobre el contenido del texto sustitutivo del expediente N° 19922 desde el día lunes 17 de abril de 2017, mediante Oficio AL-20035-OFI-0029-2017.

De acuerdo con lo supra señalado, la actuaciones realizadas por la comisión en la sesión N° 17 del martes 18 de abril, en torno al conocimiento del expediente N° 19922, no tienen ningún tipo de validez, porque el conocimiento de ese Proyecto de Ley se encontraba suspendido, tal y como dispone la moción 208 bis aprobada por el Plenario para instruir el procedimiento especial de esta iniciativa.

- iii) Que en la dicha sesión se aprobó con la concurrencia de cinco señores y señoras diputadas una moción para volver al texto base anterior.

Esta asesoría considera, por los argumentos expuestos, que la moción para volver al texto base anterior no era admisible, porque el conocimiento del expediente se encontraba suspendido. Por ende, la votación no es válida, en lo que se refiere a la tramitación de asuntos referidos al Proyecto de Ley N° 19922

5.- CONCLUSIONES:

- I) Si todos los miembros de una comisión legislativa están de acuerdo en suspender la sesión en forma unánime, nadie podría válidamente alegar perjuicio a sus derechos por la decisión a la que ha concurrido con su voto; claro está, en el entendido de que no existan asuntos pendientes de resolución, porque en ese caso, si existen asuntos pendientes, el órgano debe sesionar para conocer los temas que se plantean en el Orden del Día correspondiente.

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

- II) La Presidencia de la Comisión se encontraba facultada para realizar la solicitud de publicación en el Diario Oficial La Gaceta y las consultas obligatorias correspondientes. Dicho trámite suspende, de manera automática, el conocimiento del Proyecto de Ley N° 19922, de acuerdo con la moción 208 bis aprobada al efecto por el Plenario Legislativo.

- III) La moción presentada en la sesión N° 17 del martes 18 de abril de 2017, para volver al texto base anterior no era admisible, porque el conocimiento del expediente N° 19922 se encontraba suspendido. Por ende, la votación de esa moción no es válida, en cuanto a la tramitación de los asuntos referidos a dicho Proyecto de Ley.

/eeb.-

20 de abril de 2017