

Exp: 08-014154-0007-CO

Res. N° 2009-14024

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las catorce horas y cuarenta y dos minutos del uno de septiembre del dos mil nueve.

Acción de inconstitucionalidad promovida por JOSÉ MANUEL ECHANDI MEZA, mayor, casado, Diputado de la República, portador de la cédula de identidad número 0106240734, vecino de San José; contra el artículo 36 del Reglamento de la Asamblea Legislativa.

Resultando:

1.-

Por escrito recibido en la Secretaría de la Sala a las quince horas catorce minutos del veinte de octubre de dos mil ocho, el accionante solicita que se declare la inconstitucionalidad de Artículo 36 del Reglamento de la Asamblea Legislativa. Alega que violenta el derecho de los diputados independientes a participar de la toma de decisiones, otorgando potestades a unos sobre otros a pesar de que son "pares" y deben tener las mismas responsabilidades y obligaciones. La norma transgrede el artículo 33 de la Constitución Política (principio de igualdad) y el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (derechos políticos). Olvida que la Asamblea Legislativa está compuesta por 57 diputados, todos con iguales derechos de representación, promoviendo legisladores de primera y segunda clase y discriminando a quienes no pertenecen a las grandes bancadas partidistas. Igualmente violenta la libertad de asociarse o no, es decir el derecho de asociación consagrado en los numerales 25 y 98 de la Constitución. Ese derecho no puede ser condicionado, limitado o restringido en ningún sentido más allá de lo razonablemente admitido por la misma Carta Política. Estima que la aplicación del acuerdo por parte de los jefes de fracción y el Presidente de la Asamblea no cumplió ni ha cumplido con los procedimientos que le permiten ilustrar sus puntos de vista y ejercer la defensa de los intereses de los ciudadanos electores y el suyo propio. Pide a la Sala que declare con lugar la acción de inconstitucionalidad y anule el artículo 36 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, modificado mediante Acuerdo No. 5020 del 9 de noviembre de 1999.-

2.-

A efecto de fundamentar la legitimación que ostenta para promover esta acción de inconstitucionalidad, señala que interpuso el recurso de amparo No. 08-013154-0007-CO, interpuesto por el accionante contra don Francisco Antonio Pacheco y los jefes de Fracciones Políticas de la Asamblea Legislativa, los señores Oscar López Arias del Partido Accesibilidad sin Exclusión, José Merino del Río del Partido Frente Amplio, Guyón Massey Mora del Partido Restauración Nacional, Francisco Molina Gamboa del Partido Acción Ciudadana, Oscar Nuñez Calvo del Partido Liberación Nacional, Luis Antonio Barrantes Castro del Partido Movimiento Libertario y la señora Lorena Vásquez Badilla del Partido Unidad Social Cristiana.

3.-

La certificación literal del libelo en que se invoca la inconstitucionalidad consta a folios 14 y siguientes, así como el expediente del recurso de amparo.

4.-

Por resolución de las nueve horas cincuenta minutos del cinco de noviembre de dos mil ocho (visible a folios 175 del expediente), se le dio curso a la acción, confiriéndole audiencia a la Procuraduría General de la República y al Presidente del Directorio Legislativo y a los diputados Francisco Molina Gamboa, Guyón Massey Mora, José Merino del Río, Lorena Vásquez Badilla, Luis Antonio Barrantes Castro, Oscar López Arias y Oscar Núñez Calvo, quienes figuran como contrapartes en el asunto base de esta acción.

5.-

La Procuraduría General de la República rindió su informe visible a folios 239 y siguientes. Señala que la complejidad de la labor parlamentaria requiere de una estructura organizacional que favorezca el desarrollo del trabajo y la racionalización de la función legislativa. Esa organización se basa en las fracciones parlamentarias, a través de las cuales se expresa la democracia de partidos. Ese ligamen fracción parlamentaria "igual a" partido político ha impedido considerar una organización que integre los diputados independientes, lo que explica la ausencia de regulación en el Reglamento de la Asamblea Legislativa. La regulación de los partidos políticos es fundamental en cuanto constituyen el medio indispensable para el ejercicio de los más importantes derechos políticos y, por ende, son el instrumento para la participación de los ciudadanos en la conducción de los asuntos públicos. En el estado actual del ordenamiento, los partidos políticos participan en la formación de la voluntad estatal con carácter monopólico, puesto que es el único medio que el Código Electoral, artículo 65, permite para acceder al poder e incluso representar al pueblo. No es factible, como es sabido, presentar candidaturas electorales independientes o a través de agrupaciones o asociaciones que pretendan ejercer influencia política, *verbi gratia* los sindicatos o corporaciones profesionales o económicas. Fuera del partido político no existe, entonces, posibilidad de participación en la política nacional. Se trata de un derecho-obligación: cada ciudadano es libre de asociarse en un partido y de asociarse en aquél que le resulte conforme a sus intereses político-ideológicos, pero está obligado a afiliarse a uno de ellos si desea participar en los asuntos políticos. Cabe recordar que el texto constitucional no prohíbe que esa participación política se exprese por medio de agrupaciones distintas a los partidos políticos ni tampoco individualmente. La representación y participación directa e indirecta en la toma de decisiones políticas es posible a través de otros mecanismos, cuya necesidad de regulación se enfatiza para reforzar la democracia y, particularmente, la concurrencia al sufragio. Empero, ello no permite negar la importancia de la "democracia de partidos" y, por ende, el papel representativo de los partidos -"representación política omnicomprensiva" (STERN)- y su rol en la formación de la voluntad política. La fracción parlamentaria es un elemento organizativo establecido para permitir y facilitar el desarrollo de las actividades parlamentarias. Una organización que es fundamental para el ejercicio de la función de control político. Este órgano parlamentario está compuesto por los diputados del partido del cual resultaron electos. La Procuraduría General de la República cita el artículo 7 bis del Reglamento de la Asamblea Legislativa, así como la sentencia No. 2003-2865 que declaró su constitucionalidad. Se deriva de esa resolución que la fracción es un órgano parlamentario que tiene como objeto dar orden y sistematizar el trabajo parlamentario. Pero, además, se sigue de lo resuelto que la fracción parlamentaria puede estar compuesta por un solo diputado, lo que se califica empero de excepcional. En fin, su regulación es manifestación del principio de autorregulación propio de la Asamblea Legislativa. La función política propia de este grupo parlamentario es representar el partido político en el seno del Parlamento. Como consecuencia de esa función política, el ordenamiento le atribuye determinadas facultades en la conducción de las funciones parlamentarias. Las funciones otorgadas a las fracciones tienden a garantizar un procedimiento

racionalizado y una actuación disciplinada en el seno de la Asamblea, elementos indispensables para garantizar el funcionamiento ordenado, armónico y eficaz de dicho cuerpo político. El reconocimiento de funciones jurídicas a los grupos parlamentarios plantea el problema de que no todos los parlamentarios pertenecen a un grupo político, o bien que el número de elegidos por un partido político es inferior al número requerido para constituir un grupo parlamentario. Esta constatación llevó a diversos ordenamientos europeos a establecer que todo diputado debe estar inscrito o incorporado en un grupo parlamentario, para lo cual se crea el grupo mixto. Este no es la traducción parlamentaria de un partido político, sino la agrupación de los diputados que no pertenecen a un partido político o que se han separado del partido por el cual fueron electos. Es decir, el grupo mixto no sólo da cuenta de los diputados que han sido electos con independencia de todo partido, sino que se convierte en el medio para integrar a la dinámica parlamentaria a los diputados que habiendo sido electos por un partido político deciden separarse de este y su fracción o en un caso extremo, que son expulsados de su fracción. El grupo mixto da cuenta, entonces, de la existencia de "diputados independientes". La incorporación de estos a los grupos mixtos les permite participar en el ejercicio de las funciones que se reconocen como propias de las fracciones parlamentarias. Con ello se pone en evidencia que la actividad parlamentaria se ha colectivizado y no es, por ende, una labor individualizada. El diputado es poco protagonista de la vida parlamentaria actual, salvo cuando su voto es requerido para formar la mayoría requerida para un determinado proyecto, en especial cuando se requiere mayoría calificada. Por el contrario, es el grupo o fracción el protagonista del trabajo legislativo. Ello no sólo porque políticamente defiende una línea política o ideológica en el Parlamento sino porque a través de la negociación facilita y agiliza la actividad parlamentaria. Protagonismo que se muestra en funciones como decidir sobre el Orden del Día, a que se refiere esta Acción. A diferencia de lo que sucede en otros ordenamientos, la fracción mixta en nuestro Reglamento Legislativo tiene como objeto agrupar los diputados cuyas agrupaciones no alcancen al menos tres diputados, pero, además, esa agrupación tiene como único objeto la administración de los recursos financieros y humanos. La fracción mixta, entonces, no ha sido pensada para agrupar a los "diputados independientes", así como tampoco conlleva la desaparición de las fracciones integradas por menos de tres diputados. Precisamente porque la agrupación sólo cumple funciones administrativas y financieras, no existe una regulación respecto de los derechos y funciones que puedan corresponder a la fracción mixta. Consecuentemente, puede decirse que en el estado actual del ordenamiento legislativo no existe una regulación de la fracción mixta como aglutinadora de los "diputados independientes", así como tampoco de la condición de estos mismos. Desde otro punto de vista, es necesario recalcar que la ausencia de regulación de los grupos o fracciones mixtas y la imposibilidad de considerar el término fracción parlamentaria sin su relación con un partido político, no puede conducir a que un diputado independiente pueda ser considerado en sí mismo como fracción parlamentaria. Y si no es fracción parlamentaria, tampoco constituye "jefe de fracción". Notamos, al efecto, que de darse esa equiparación el "diputado independiente" sería colocado en una situación de privilegio en relación con el resto de los diputados, las fracciones legislativas y sus jefes. Situación de privilegio tanto más peligrosa cuanto que podría propiciar que cualquier diputado que quisiese ser jefe de fracción y no lo consiguiera por los medios normales, se declarara independiente, separándose de su fracción. Acusa el accionante que el artículo 36 del Reglamento de la Asamblea Legislativa lo coloca en una situación de desigualdad jurídica, por cuanto no puede ejercer una de las facultades propias de la representación política que ostenta. El otorgar a los jefes de fracción la facultad de formar el Orden del Día de las sesiones plenarias del Parlamento es consecuencia del rol que esos órganos desempeñan. En su texto, el artículo 36 del Reglamento no lesiona el principio de igualdad jurídica. Empero, como consecuencia de la omisión en que incurre el artículo 7 bis del mismo cuerpo normativo, ese texto

provoca una lesión a la representación política del diputado independiente. Lesión que debe ser solucionada por la Asamblea Legislativa. Estima que hay ausencia de participación en la dirección de la actividad parlamentaria. La Acción de Inconstitucionalidad se motiva en la imposibilidad del "diputado independiente" de participar en la configuración del Orden del Día de la Agenda de la Asamblea Legislativa. Agenda que es normada por el artículo 35 del mismo Reglamento, en cuanto establece el orden en que se desenvuelve la sesión plenaria, orden que vincula, en principio, a todos los diputados, incluida la regulación sobre los proyectos que se encuentran en Primer Debate. La participación en la formación del Orden del Día es muy importante en tanto determina cómo se desenvuelven las sesiones parlamentarias y sobre todo, el orden de discusión de los proyectos de ley. A través de la participación de los Jefes de Fracción, las fracciones tienen derecho a definir qué proyectos serán discutidos por el Plenario Legislativo. Un derecho que está en proporción al número de diputados que los partidos representan dentro de la Asamblea. Por otra parte, la atribución no está referida sólo a la selección de los proyectos que podrán ser debatidos. El orden en que los proyectos se conocen es también determinado por los Jefes de Fracción, ámbito que es definido en la práctica por las fracciones que juntas representen treinta y ocho diputados. Por el contrario, a los diputados independientes que no forman parte ni se inscriben en una fracción les está vedado proponer o hacer que se incluyan proyectos de su interés. En ausencia de esa regulación, la posibilidad de influir en el Orden del Día es nula para los diputados independientes. No sólo porque no pueden hacer incluir los proyectos de su interés, sino porque tampoco pueden solicitar la alteración del orden que ha sido fijado por los Jefes de Fracción. La Procuraduría General de la República preceptúa el artículo 37 del Reglamento, lo cual según lo ha sostenido la Sala Constitucional (voto 1992-00992) se requiere del voto favorable de dos terceras partes de los diputados miembros de la Asamblea Legislativa. En ausencia de los Jefes de Fracción, una moción con ese alcance puede ser admitida si lo solicitan diez diputados, más concretamente diputados de dos o más fracciones. La redacción del inciso c) impediría considerar que el "diputado independiente" puede participar solicitando la alteración: pueden solicitarlo los miembros de dos o más fracciones, pero el "diputado independiente" no pertenece a una fracción. Ergo, la interpretación literal del inciso llevaría a considerar que no pueden solicitar tal alteración. La disposición que atribuye a los Jefes de Fracción la facultad de fijar el orden del día es consecuencia de la realidad a que se ha hecho alusión: sea la importancia de las fracciones en la conducción de la actividad parlamentaria. Como este reconocimiento está ligado a la consideración del poder de negociación que tienen los Jefes de Fracción, no se contempla la posibilidad de integrar en esa acción a quienes no configuren jefes de fracción o no integren fracciones por no pertenecer a un partido político. Considerando lo anterior, cabe cuestionarse si la imposibilidad de participar en la formación del Orden del Día y su alteración presenta los vicios que le atribuye el accionante y, en particular, el de violación a la igualdad. De acuerdo con la regulación que establece el Reglamento de la Asamblea Legislativa hay un status que es propio del diputado individualmente considerado. Asimismo, hay una regulación propia para los grupos parlamentarios o fracciones y los jefes de estas. Importa destacar que los artículos 36 y 37 del Reglamento de la Asamblea atribuyen funciones a los jefes de fracción. Estas funciones no pueden ser ejercidas por ningún diputado que no ostente la condición de Jefe de Fracción. Se sigue de lo expuesto que en el seno de la Asamblea pero también al interno de una fracción legislativa se distinguen las funciones propias del Jefe de Fracción y las del resto de diputados; ergo, no todos los miembros de una fracción tienen las mismas facultades. Sencillamente, para ejercer las funciones reservadas al Jefe de Fracción se requiere haber sido designado como tal y el diputado que no lo sea, no puede ejercerlas. Lo anterior significa que todo diputado, perteneciente a una fracción o independiente, que no sea Jefe de Fracción no participa formalmente en las funciones que son propias del Jefe de Fracción. En ese ámbito, no existe formalmente diferencia alguna entre los diputados miembros de una fracción y el

"diputado independiente". Para poder participar en las reuniones de Jefatura de Fracción y en las funciones que a los jefes corresponde, al resto de diputados les falta la cualidad esencial de ser Jefe de Fracción. Al no ser iguales, esos diputados no pueden reclamar la participación en las mismas funciones que los Jefes de Fracción. Y de reconocérseles esas funciones, se produciría una violación al principio de igualdad en relación tanto con el resto de diputados como de los Jefes de Fracción. A mayor abundamiento, cabe señalar que la formación del Orden del Día nunca ha sido del resorte de los diputados individualmente considerados. Antes de la reforma al Reglamento que determina el artículo 36 actual, lo cierto es que la formación del Orden del Día correspondía exclusivamente al Secretario de la Asamblea Legislativa. Los diputados individualmente considerados tenían que pedirle a la Secretaría incluir un proyecto de su interés en la Agenda. Todos los diputados, miembros o no de una fracción, estaban en la misma situación: ninguno podía participar directamente en la formación del Orden de Día. Cabría deducir de lo anterior que no se ha considerado que corresponda a todos y cada uno de los diputados participar directamente en la formación del Orden del Día. Con el texto del artículo 36 se abre una posibilidad de participación de los diputados en la determinación del orden de los proyectos que se discutirán en el Plenario. Una participación directa de los Jefes de Fracción e indirecta para quienes sean parte de una fracción. Empero, el punto puede ser objeto de otro análisis; esto es desde la perspectiva de la representación política, representación que deriva de la elección por sufragio. La representación es el presupuesto sobre el cual se apoya el Parlamento, institución plenamente representativa. Es en esa condición representativa que el Parlamento asume el poder que anteriormente pertenecía al soberano. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 105 de la Constitución Política, la Asamblea Legislativa ejerce la potestad de legislar en nombre del pueblo, que la delega por medio del sufragio. Para ese efecto, el pueblo mediante elecciones elige a sus representantes. La función del elegido es representar a sus electores en el ejercicio del poder. La representación política legitima el funcionamiento de los órganos políticos del Estado y, por ende, de los detentadores del poder, incluidos los diputados, que representan no sólo a su electorado sino a la Nación costarricense. Una representación confiada para el ejercicio de potestades que son propias del pueblo pero que no puede conducir a un mandato imperativo; en efecto, la representación de la Nación requiere la garantía de la independencia de criterio. Resulta prohibido el mandato imperativo. Esa prohibición forma parte del estatuto propio del parlamentario, por lo que se impone no sólo frente al electorado sino también frente al partido político por el cual el diputado llega a la Asamblea Legislativa. Se mantiene, así, la independencia de criterio del diputado indispensable para ejercer la representación política. Por consiguiente, su ejercicio es independiente de la pertenencia al partido político que promovió la candidatura del diputado. El mandato es, pues, representativo y esto es un *prius* del estatuto propio del diputado. Cuando este estatuto se lesiona, se lesiona la representatividad y consecuentemente los derechos de los ciudadanos representados. La representación, técnica de designación para cubrir cargos públicos, denota una relación entre elector y elegido por medio de la cual estos actuarán según la voluntad política expresada por el electorado. De allí la necesidad de que el ordenamiento permita al elegido ejercer la representación que le ha sido confiada. La Procuraduría General de la República cita la resolución N ° 2865-03 de la Sala Constitucional en la cual se indicó, entre otras cosas que: *"es a la Asamblea Legislativa a la que corresponde, mediante su reglamento, estructurar una organización que permita a los diputados ejercer su función, que si bien puede ser razonablemente regulada en aras de lograr orden y eficiencia, no puede limitar la función de los diputados al punto de que haga ineficaz el cumplimiento de su mandato."* La representación debe ser efectiva, debe permitirle al diputado ejercer su función, para lo cual debe contar con los medios necesarios para cumplir el mandato que el pueblo le encargó. La no pertenencia a un partido político no puede conducir a limitar el ejercicio de la función parlamentaria. La falta de

regulación por parte de la Asamblea Legislativa de la condición de diputado independiente conlleva a una limitación de la representación. En el caso del artículo 36 que se cuestiona, esa limitación se traduce en la imposibilidad jurídica de participar, directa o indirectamente, en la formación del Orden del Día, de manera de poder negociar y concluir en la inclusión de proyectos de su interés en dicha Orden del Día. Impulsar proyecto de ley en que tiene interés y que eventualmente corresponden a la propuesta que le hizo a su electorado es parte de la función de representación que corresponde al diputado. Es un derecho y un deber del diputado proponer o acoger los proyectos de ley que estime convenientes, pero no puede ser entendido solo como la presentación material del proyecto, sino de impulsar hasta que sea votado, y aprobado por el Pleno Legislativo. Puede que esa imposibilidad de participar en la formación del Orden del Día no genere una violación del principio de igualdad, como lo sostuvo la Sala Constitucional en la resolución de mérito. Pero sí se constata que afecta la representación propia del diputado y, en concreto, la posibilidad de una representación efectiva. Remarcamos, al efecto, que la representación no es una relación de un diputado respecto de otro, o de un diputado respecto de la fracción, de manera tal que la efectividad de la representación no puede derivar de la consideración de la igualdad jurídica. La efectiva representación no puede hacerse depender de que el "diputado independiente" se encuentre en una situación de igualdad jurídica respecto del resto de diputados y de los diputados de fracción. La existencia de una desigualdad no justifica la lesión a la representación, porque el carácter independiente del diputado no desdice de su condición de representante. La opinión de la Procuraduría es que la violación es producto del desconocimiento de las fracciones mixtas. En la medida en que los "diputados independientes" se han desligado del partido político que lo llevó a la Asamblea Legislativa, no pueden participar en esa conducción, afectándose la representación política. Esa afectación no es producto directo del artículo 36 que nos ocupa. Por el contrario, dicho numeral es conforme con la organización que la Asamblea se ha dado, la cual ignora el grupo o fracción mixta. Si esta fuere reconocida, los "diputados independientes" podrían integrarse por medio de un Jefe de Fracción a la formación del Orden del Día, participar en las reuniones de Jefatura de Fracción y en general, en la conducción de la actividad del Parlamento. La violación es, entonces, consecuencia de la omisión en que ha incurrido la Asamblea Legislativa al regular su propia organización. Esa omisión inconstitucional en tanto lesiva del derecho de representación debe ser resuelta por la Asamblea Legislativa en virtud del principio de autorregulación que a ella corresponde y que encuentra fundamento en el artículo 121, inciso 22 de la Constitución Política. Una autorregulación que necesariamente debe ser conforme con los principios que informan el Estado y la democracia correspondiente, no sólo en cuanto a la formación de la ley sino también en el ámbito organizativo. Por consiguiente, debe respetar la representación política atribuida a cada uno de los diputados, con prescindencia de su pertenencia o no a un partido político. Baste recordar que el Gobierno de la República se define como representativo, artículo 9 de la Constitución, y esa representatividad se afecta cuando los diputados ven obstaculizada su función de representación. Entiende la Procuraduría, entonces, que la posibilidad de un ejercicio efectivo de la representación confiada al "diputado independiente" requiere la modificación del Reglamento de la Asamblea Legislativa, de manera que permita a los "diputados independientes" agruparse y contar con un jefe que pueda participar en las distintas funciones que han sido confiadas a los Jefes de Fracción. Por lo antes expuesto, es criterio de la Procuraduría General de la República que el artículo 36 del Reglamento de la Asamblea Legislativa reserva a los Jefes de Fracción la facultad de formar el Orden del Día de las sesiones de la Asamblea Legislativa. Al disponer en los términos indicados, excluye que los "diputados independientes" puedan participar tanto directa como indirectamente en esa función. Esa imposibilidad es consecuencia de la omisión en que ha incurrido el Reglamento de la Asamblea al regular las fracciones parlamentarias en su artículo 7 bis. En efecto, dicha regulación impide que los "diputados independientes" puedan

ejercer su condición de representantes de la Nación y se representen ante los órganos parlamentarios. Circunstancia que determina una restricción de los derechos de representación política que corresponden a todo diputado por su condición de tal. Restricción que lesiona el principio de representación presente en los artículos 9 y 106 de la Constitución Política. Esa inconstitucionalidad por omisión debe ser solucionada por la Asamblea Legislativa en ejercicio de su potestad de autoorganización.

6.-

El señor Guyon Massey Mora contesta a folio 187 la audiencia concedida, manifestando que fue difundido por diferentes medios de comunicación que el Licenciado José Manuel Echando Meza, comunicó el 3 de abril de 2008, su renuncia oficial como militante al Partido Unión Nacional. Esta condición de parlamentario autónomo, si bien es cierto no le concede prerrogativa alguna, tampoco menoscaba los derechos y deberes que como representante popular le asisten, de manera tal que, no es cierto que el señor Echandi Meza haya visto coaccionadas, quebrantadas, limitadas o suprimidas ninguna de las facultades propias de los legisladores en detrimento de la institucionalidad del país, ni de las funciones que le fueron concedidas. Considera que no es posible, bajo ninguna circunstancia, pretender que cualquier parlamentario al separarse de la Fracción a la que pertenece, sea declarado como una nueva Fracción Política. La existencia de una disposición reglamentaria define y restringe el concepto de "Fracción Parlamentaria", así como un aspecto básico de sentido común, que busca establecer los límites necesarios para lograr los mecanismos organizativos idóneos que permitan a su vez, un desarrollo efectivo y eficaz de las labores legislativas. La eventual separación posterior de un diputado del partido político por el que resultó electo, no significa que el parlamentario pierda su condición de tal y por ende, reiteramos, mantiene todas las facultades, derechos y deberes inherentes al puesto, por lo tanto no es de recibo la alegada violación al artículo 33 de nuestra Carta Magna. En el caso del señor Diputado Echandi Meza, estas facultades, derechos y deberes no sólo se han mantenido, sino que además han sido siempre respetados, aunque ello no implique, por imposibilidad legal, que pueda ser objeto de las prerrogativas propias de los jefes de fracción. Esta imposibilidad, sin embargo, no conlleva ninguna violación constitucional, sino una simple y llana medida de autoorganización propia de la Asamblea Legislativa. El Diputado Echandi Meza no ha visto coartado el ejercicio de su cargo, porque según las actas del Plenario Legislativo Nos. 030 y 070 del 19 de junio y 11 de septiembre, ambas del 2006, en los acuerdos de jefes de fracción de la Asamblea Legislativa para la elaboración del orden del día de este órgano legislativo, aparece su firma como Jefe de Fracción del Partido Unión Nacional, lo que evidencia su participación como tal. Sin embargo, en el último acuerdo de Jefes de Fracción para la elaboración del orden del día, que consta en el acta No. 082 del 6 de octubre del 2008, ya no consta su firma, pues obviamente ya no era jefe de su Fracción, debido a su renuncia, la cual fue referida en líneas anteriores. Aún con su renuncia, sí se le ha permitido asistir a las reuniones de Jefes de Fracción, en la cual se le respeta el derecho de voz y de opinión, así lo vemos en las minutas No. 1, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 14, 15, 17, 18, y 20, todas del 2008 y de fechas posteriores a su renuncia de militancia del Partido Unión Nacional. De la separación de un diputado de su fracción se siguen consecuencias de diverso tipo. Algunas positivas, pues aumenta su independencia. Otras, por supuesto suponen un límite como lo impugnado en el artículo 36 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, lo cual es razonable. Si se concediera a cada diputado independiente el derecho de presentar un proyecto, eso disminuiría el número de los que puedan presentar las fracciones más numerosas y podría inducir a muchos otros diputados a separarse de sus fracciones para poder introducir a su gusto, proyectos de su interés. Se dirá que esto es puramente teórico. Sin embargo, ya hay tres diputados independientes que, al declararse como

tales, de privar la interpretación del diputado Echandi, tienen un peso específico mucho mayor que el de sus colegas de fracciones con 25 o 16 integrantes, puesto que esas fracciones tienen, en conjunto, derecho a incluir cuatro y tres proyectos (uno por cada seis diputados y algo más, y uno por cada cinco diputados y sobrante). Los diputados independientes tendrían un proyecto al menos por cada diputado. La alegada violación al principio de igualdad no tiene fundamento alguno. Efectivamente, por disposición del Reglamento de la Asamblea Legislativa, existen ciertos actos y funciones que se encausan a través de los jefes de fracción, en su calidad de representantes del grupo de parlamentarios electos bajo un mismo partido político. Se trata de aspectos de procedimiento y de fondo que, por cuestiones de celeridad, conveniencia y eficacia, el Reglamento, válidamente supeditó a decisión de estos representantes. Esto, sin embargo, no puede ser considerado una violación al artículo 33 de la Constitución Política, ya que, tal y como lo ha sostenido esta Sala, no toda desigualdad constituye necesariamente una discriminación, porque no puede pretenderse *"...un trato igual cuando las condiciones o circunstancias son desiguales, por lo que se acuerda, en principio, un trato igual a situaciones iguales y se posibilita un trato diferente a situaciones y categorías personales diferentes"*. No es posible pretender que a un diputado disidente se le otorgue la condición de Jefe de Fracción, más aun, de representante de una fracción, ya que no sólo dejó de pertenecer al Partido por el que resultó electo, sino que, además, su nueva condición no le permite cumplir con los requisitos reglamentarios establecidos al efecto, para serlo. En su calidad de diputado independiente, el Licenciado Echandi Meza carece de un partido político constituido y designado popularmente mediante elecciones libres y democráticas, que le dé la condición tal, lo que necesariamente lo inhibe de poder participar de las prerrogativas y obligaciones inherentes a las Jefaturas de Fracción, establecidas de conformidad con el Reglamento de la Asamblea Legislativa. La participación a los Jefes de Fracción, son en actividades que buscan implementar una plataforma que permita un desarrollo fluido y expedito de las labores legislativas propias de esta Asamblea Legislativa, por ejemplo, la definición de las órdenes del día, la distribución de sus miembros en las diferentes Comisiones, sean Plenas o Permanentes, la posibilidad de reunirse de manera habitual con el Directorio Legislativo para conocer y debatir asuntos de interés de la Institución o de sus Fracciones, entre otros. Sin embargo, estas "prerrogativas", no están totalmente vedadas al resto de los diputadas y diputados, ni limitan su acción, ya que es facultad de cualquier legislador, sea éste miembro o no de las Fracciones Políticas representadas en el Congreso, solicitar audiencia con los miembros del Directorio Legislativo para discutir asuntos de interés, participar en las mociones de alteración del orden del día, así como conformar e incluso presidir las Comisiones Plenas, Permanentes o Especiales en las cuales sea nombrado. Esto último ocurre normalmente con anuencia o incluso a petición del diputado o diputada que no pertenece a ninguna fracción. Por otra parte, no se han excluido de las reuniones de jefes de Fracción lo que mantiene su vinculación al grupo. La participación del diputado, aunque es perfectamente posible, además de válida y razonable, se puede ver limitada por razones de tiempo, lo que implica que por carecer de jefe de fracción, el Licenciado José Manuel Echandi Meza debe canalizar su solicitud por medio de la Presidencia, por ser la autoridad directora y garante del eficiente y equilibrado desarrollo del debate. Solicita declarar sin lugar la acción.

7.-

El señor Francisco Antonio Pacheco Fernández contesta a folio 231 la audiencia concedida, manifestando que de conformidad con las disposiciones contenidas en el artículo 121, inciso 22) de nuestra Constitución Política, la Asamblea Legislativa cuenta con la competencia necesaria para dictar el reglamento que contiene las normas de su propio gobierno interno. Se trata de una potestad de autoorganización y autorregulación constitucionalmente dispuesta y garantizada,

que debe ser de observancia obligatoria por tratarse de disposiciones normativas deliberadas y dictadas de manera autónoma por el Congreso para su funcionamiento y organización. Considera que lo que más interesa para el presente caso, son las disposiciones contenidas en el Reglamento que interpretan los principios constitucionales sobre la estructura y el funcionamiento de la Asamblea Legislativa, ya que se trata de procesos que son creados al efecto, sobre una base constitucional. Tanto la doctrina como los legisladores han tenido claro que dichas disposiciones deben revestir cierto grado de elasticidad o flexibilidad que permitan un accionar ágil y no la creación de normas pétreas que obstaculicen la correcta tramitación de los objetivos y principios que revisten el Congreso de la República. El artículo 36 del Reglamento de la Asamblea Legislativa se refiere a las atribuciones que como Jefes de Fracción tienen los diputados, en conformar un orden del día de consenso, pero para ello tienen que ostentar esa calidad de jefe de fracción. No es posible, bajo ninguna circunstancia pretender que cualquier parlamentario que se separe de la Fracción a la que pertenece, sea declarado como una nueva Fracción, con todas las atribuciones y deberes inherentes a esta condición, tanto por la existencia de una disposición reglamentaria que define y restringe el concepto de "Fracción Política", así como por un aspecto básico de sentido común, que busca establecer los límites necesarios para lograr mecanismos organizativos idóneos que permitan a su vez, un desarrollo efectivo y eficaz de las labores legislativas. El funcionamiento del Congreso se encuentra sometido a lineamientos y restricciones propias de cualquier Órgano Colegiado, en el desarrollo de los debates reglados. Sin embargo, estos límites de acción operan por igual para todos los diputados y diputadas, sin distinción de afiliación política o ideológica, aunque ello implique que existen procesos o actuaciones en las que únicamente un representante por partido pueda participar. Hay ciertos actos y funciones que se encausan a través de los jefes de fracción, en su calidad de representante del grupo de parlamentarios electos bajo un mismo partido político. Se trata de aspectos procedimentales y de fondo que, por cuestiones de celeridad, conveniencia y eficacia, el Reglamento, validamente supeditó a decisión de estos representantes. Lo anterior no puede ser considerado una violación al artículo 33 de la Constitución Política, ya que, tal y como lo ha sostenido esta Sala, no toda desigualdad constituye necesariamente una discriminación, porque no puede pretenderse: *"...un trato igual cuando las condiciones o circunstancias son desiguales, por lo que, se acuerda, en principio, un trato igual a situaciones iguales y se posibilita un trato diferente a situaciones y categorías personales diferentes"*. En abono a la tesis del Presidente de la Asamblea Legislativa cita la sentencia No. 1998-5797, la cual concluye que la igualdad ante la ley no puede implicar una igualdad material o igualdad económica real y efectiva. Declararse un diputado independiente, podría entenderse como un acto producto del ejercicio válido de los derechos y atribuciones que como ciudadano costarricense le asisten, no puede ni debe entenderse, que esta decisión le genera el derecho de conformar y ostentar la condición de una nueva Fracción Política y por ende, la calidad de Jefe de Fracción. Al citar los artículos 7 bis, 57 y 65 del Reglamento a la Asamblea Legislativa explica que para poder participar y resultar designado como Diputado o Diputada en una elección popular, se requiere pertenecer a un partido debidamente inscrito, que haya cumplido con todos los requerimientos de ley. Así las cosas, *las Fracciones Parlamentarias serán aquellas que elijan uno o más legisladores en unos comicios convocados y efectuados de conformidad con los principios constitucionales y legales que les rigen*. Por el contrario, no es posible pretender que un diputado disidente se le otorgue la condición de Jefe de Fracción, ya que no sólo dejó de pertenecer a la bancada en la que resultó electo, sino que además, su nueva condición no le permite cumplir con los requisitos reglamentarios establecidos al efecto. En su calidad de diputado independiente, *el Licenciado José Manuel Echandi Meza carece de partido político constituido y designado popularmente mediante elecciones libres y democráticas, que le den la condición de tal*, lo que necesariamente lo inhibe de poder participar de las prerrogativas y obligaciones inherentes a las Jefaturas de Fracción,

establecidas de conformidad con el Reglamento de la Asamblea Legislativa. Sea este miembro o no de una Fracción Política representada en el Congreso, solicitar audiencia con los miembros del Directorio Legislativo para discutir asuntos de su interés, participar en las mociones de alteración del orden del día, así como conformar e incluso presidir las Comisiones Plenas, Permanente y/o Especiales en las que sea nombrado, entre otras. De igual manera, en principio, a ningún diputado o diputada se le restringe su participación en los espacios dedicados al control político, ya que, como es de conocimiento general, las Sesiones Plenarias tienen dos partes claramente diferenciadas, la primera que inicia a las 15:00 horas y concluye a las 17:00 horas, en la que, entre otras cosas, se conocen, discuten y se votan los proyectos de ley que estén en el orden del día, y la segunda, que se dedica a los "asuntos de control, fiscalización y demás contenido político, secciones ambas en las cuales la participación de los diputados y diputadas en el debate, es abierta y voluntaria. La separación del Diputado Echandi Meza de la Fracción del Partido Unión Nacional, en nada desdice su calidad de Diputado de esta Asamblea Legislativa, y como tal, en todo momento se le ha respetado su investidura y se ha hecho valer todos los derechos, deberes y atribuciones que como legislador le asisten. Ahora bien, no desconoce el suscrito la obligación dispuesta tanto por el legislador, como por la jurisprudencia constitucional, de observar los principios de proporcionalidad, de equidad y de igualdad; sin embargo, de la letra misma de la ley se logra determinar que la aplicación de dichos principios no es irrestricta, sino que se debe realizar siempre que se pueda, de conformidad con la coyuntura que se presente y bajo elementos de razonabilidad y sentido común. Pide se desestime la acción por cuanto no se incurrió en desigualdad o infracción constitucional alguna.

8.-

La señora Lorena Vásquez Badilla contesta a folio 261 la audiencia concedida, manifestando que según lo ha expresado en reiteradas ocasiones el propio impugnante, él renunció al Partido Unión Nacional decisión que solamente atañe al Partido Político afectado y al diputado disidente, por lo que los costos de dicha separación no tienen por qué trasladarse a las demás fracciones legislativas. En cuanto a la elaboración del Orden del Día se indica que esta es una responsabilidad del Directorio de la Asamblea Legislativa, el cual debe construirlo conforme con las reglas dispuestas en el artículo 35 del Reglamento. Las únicas dos excepciones están dispuestas en los artículos del 36 al 39 del mismo cuerpo normativo, el cual prevé el instrumento de la Moción de Orden: "*Alteración del Orden del Día*" y la posibilidad dada a los Jefes de Fracción para acordar el orden del día del capítulo de los Primeros Debate de al menos de 15 proyectos de ley. No es posible interpretar el artículo 36 de manera aislada, el Reglamento Legislativo de manera integral da la oportunidad al Diputado de manera individual ser parte de la toma de decisiones en el quehacer diario legislativo, tanto es así que el mismo diputado Echandi ha repetido más de una vez que es el legislador que más proyectos de ley ha presentado a la corriente legislativa. En el mismo orden de ideas, la Asamblea Legislativa en ejercicio de su potestad autonormativa, ha entendido que una modificación al orden del día conlleva una desaplicación de una norma expresa del reglamento; por lo cual, de forma análoga ha exigido para su aprobación de una votación calificada (artículo 207 y 208 del Reglamento de la Asamblea Legislativa). Por esto, el reglamento en su artículo 37 ha establecido reglas especiales de admisibilidad con el objeto de garantizar que antes de su presentación y conocimiento en el plenario cuenten con cierto nivel de consenso. Si se verifican cada uno de los supuestos contemplados en las normas antes indicadas, se puede constatar que nada ni nadie puede limitar la posibilidad al señor Echandi de presentar una moción de este tipo. Solamente requiere del apoyo de al menos 9 compañeros más para cumplir con el requisito de admisibilidad y de 28 compañeros y compañeras además para aprobarla. Por lo cual, todo depende de la habilidad de

negociación de cada Diputado independiente. En el caso de la norma impugnada, la misma es explícita en indicar que la posibilidad ahí dispuesta solo le corresponde a los "Jefes de Fracción", entendido estos en los términos del artículo 7 bis del Reglamento, que dice: "En la Asamblea Legislativa se conformarán tantas fracciones parlamentarias como partidos políticos estén representados en ella". Lo anterior tiene que ver con la forma de organización de la Asamblea Legislativa (artículo 121 inciso 22) de la Constitución Política). La separación se da por hechos ajenos a los demás jefes de Fracción o miembros de otras fracciones legislativas. El Principio de Igualdad implica que todas las personas que se encuentren en una misma situación deben ser tratados en forma igual. Es por ello que no hay mayor injusticia en tratar a los desiguales en forma igual. Cita la jurisprudencia del artículo 7 bis del Reglamento de la Asamblea Legislativa la Sala Constitucional en este mismo sentido (sentencia No. 2003-02865). Se trata de normas que están referidas a otros órganos parlamentarios, en unos casos individuales y en otros colegiados; y no al Diputado en específico. Lo contrario sería atentar contra la buena marcha del parlamento al pretender que cualquier diputado o diputada que se separe de su partido político sea declarado como una nueva fracción política y consecuentemente como jefe o jefa de fracción, con todas las atribuciones y deberes inherentes a esa condición, tanto por la existencia de una disposición reglamentaria que defina y restrinja ese concepto de "Fracción Parlamentaria" sino también por la necesidad de contar con límites necesario para lograr cierta organización de las labores legislativas. Lo que busca es que se le otorgue un trato preferencial para el cual no tiene fundamento jurídico alguno y en claro quebranto a la potestad de autonormatividad, propia y exclusiva de la Asamblea Legislativa. Solicita se declare sin lugar la acción contra el artículo 36 del Reglamento a la Asamblea Legislativa.

9.-

El señor Luis Antonio Barrantes Castro contesta a folio 267 la audiencia concedida, manifestando que estima necesario responder la audiencia otorgada transcribiendo los artículos 1, 2, 7 bis y 36 del Reglamento a la Asamblea Legislativa. Como puede observarse claramente el Reglamento de la Asamblea Legislativa otorga en sus artículos 1 y 2 una serie de derechos y deberes a las y los señores Diputados, que no pueden ser reducidos bajo ningún concepto. En el caso de marras al señor Diputado Echandi Meza ninguno de los Jefes de Fracción le ha menoscabado los derechos que tiene como diputado por la Nación de conformidad con lo que establece el artículo 106 de la Constitución Política, ni los que contempla el Reglamento Legislativo. El diputado independiente mantiene sus derechos incólumes, pero al convertirse en independiente no obtiene per se el reconocimiento de Jefe de Fracción. De la lectura del artículo 36 del Reglamento se desprende llanamente que el orden del día del capítulo de primeros debates la elaboran los Jefes de Fracción. Este es un derecho que solo tenemos quienes coordinamos a una Fracción sea unipersonal o grupal, durante un periodo determinado. No hay lagunas, ni afectaciones a los derechos más intrínsecos que tienen los diputados, pues este artículo fue aprobado con los requisitos del artículo 121 inciso 22 de la Constitución Política. No hay una diferenciación entre diputados de primera y segunda clase, porque NO SE ESTÁ DISCRIMINANDO A QUIENES NO PERTENEZCAN A "GRANDES BANCADAS PARTIDISTAS" como lo manifiesta en la Acción el Diputado Echandi Meza. Los Diputados Guyón Massey Mora, José Merino del Río y Oscar López Arias, son Jefes de Fracción de bancadas unipersonales que representan efectivamente un partido político y a los electores que votaron por ellos. No pertenecen a "grandes bancadas". El Diputado Echandi Meza, también era Jefe de Fracción unipersonal e incluso en el año 2006 participó de la primer agenda basada en el artículo 36 como Jefe de Fracción, pero fue él y nadie más que él quien renunció a su partido y por ende a la figura de Jefe de Fracción del Partido Unión Nacional. Pretender como lo hace ver el diputado Echandi Meza, que hay una

discriminación hacia los diputados independientes, es incorrecto. Además, en un principio de realidad política permitir que cada diputado que se declare independiente de su bancada tenga los derechos de Jefe de Fracción, provocaría en el corto plazo, la renuncia de muchos diputados a sus bancadas para convertirse en Jefes de Fracción, provocando la ingobernabilidad en el Congreso. Cita la sentencia de esta Sala No. 2003-2865 para concluir que los diputados independientes no pueden ni deben ser considerados como Jefes de Fracción. Más aún la Asamblea Legislativa permite reglamentariamente que los proyectos de cualquier diputado, sea de una agrupación política o independiente, pueda promover a través de alteraciones del orden del día. Es decir, la autorregulación legislativa permite que - en este caso el Diputado Echandi Meza- pueda promover el o los proyectos que considere de su interés y si tiene la votación requerida, puede ubicarlos en los lugares que el establezca en la moción correspondiente. Como puede desprenderse de la lectura de lo señalado por la Procuraduría General de la República, el diputado Echandi Meza está intentando igualarse a la figura de un Jefe de Fracción, tratando de inaplicar las normas reglamentarias. En otras palabras, al señalar que hay un trato desigual hacia él (cuando no lo hay) trata de prevalerse en una posición que no le corresponde. Tal y como lo dice la Procuraduría no hay mayor injusticia que tratar a los desiguales en forma igual y eso es precisamente lo que lograría el diputado Echandi Meza si se le diera el visto bueno a esta Acción. Por ende es la interpretación del accionante, la que violentaría el artículo 33 de la Constitución Política. Se rechaza la argumentación de que no se le ha permitido recomendar ni un solo proyecto para que sea conocido por el Plenario. Como cualquier otro diputado el señor Echandi Meza, puede presentar mociones de alteración del orden del día y de hecho, en el orden del día del Plenario (ver folio 48) se puede constatar que el estimable compañero, tenía en ese preciso momento presentada una moción de alteración del orden del día (ver folio 54), acompañado por la firma de 54 diputados más y que la misma fue aprobada con posterioridad en el Plenario Legislativo en la sesión 85 el 13 de octubre de 2008.

10.-

El señor Francisco Molina Gamboa contesta a folio 286 la audiencia concedida, manifestando que existen motivos para señalar la falta de admisibilidad de la acción. El demandante nunca menciona cuál acto en concreto lo ha discriminado. Mucho menos en que forma se le ha negado su "Derecho de Petición y Pronta Respuesta" así alegado en forma implícita en su mentar del artículo 32 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional. El Recurso de Amparo interpuesto por el accionante no hace mención alguna sobre algún hecho que tenga relacionado con o dónde se está en aplicación del artículo 36 del Reglamento de la Asamblea Legislativa; incluso nótese que para el momento en el cual se presentó esta primera gestión del Diputado Echandi Meza no existía ningún acuerdo tomado por los Jefes y Jefas de Fracción con relación a la conformación del orden del día del Plenario. Es nuestro criterio que la presente Acción de Inconstitucionalidad no cumple con los requisitos de admisibilidad dispuestos en el párrafo primero del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional y en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, porque como se verifica, esta Acción de Inconstitucionalidad no constituye en realidad medio razonable para amparar ningún derecho o interés dentro del proceso que sirve de base; es decir, el Recurso de Amparo identificado el número de expediente 08-013154-0007-CO. No existió en modo alguno la mención al artículo 36 del Reglamento de la Asamblea Legislativa. El Orden del Día no es un listado antojadizo o caprichoso de asuntos diversos para ser conocidos por el Plenario Legislativo. Su conformación, segmentación, el orden y la prioridad de como deben ser conocidos los diferentes temas por parte del Plenario de la Asamblea Legislativa son asuntos debidamente regulados por el Reglamento en su artículo 35. el orden y el lugar que ocupa un determinado Proyecto de Ley no depende del acuerdo de ningún grupo de diputados, sino que este es conformado por la Secretaria del Directorio con base a

dos criterios objetivos, como son el grado de aprobación tenido en la Comisión Dictaminadora: (Afirmativo Unánime- Afirmativo de Mayoría) y el orden cronológico de su presentación ante la Dirección Ejecutiva. No obstante, el Reglamento en aras de facilitar la toma de acuerdos entre las diferentes fuerzas políticas, contempla una serie de mecanismo por los cuales se puede alterar el orden inicialmente establecido en el artículo 35 del Reglamento. Son, por ejemplo, la Moción de Posposición (Creada por practica parlamentaria), Moción de Alteración del Orden del Día (artículo 37), Mociones para habilitar Sesiones Extraordinarias con agenda específica (artículos 32), y los procedimientos especiales contemplados en los artículos 41 bis y 208 bis del Reglamento. Como elemento en común todos ellos exigen para su aprobación una mayoría calificada porque ha sido el criterio que todas éstas posibilidad constituye una derogatoria singular del artículo 35 del Reglamento. En algunos casos es necesario cumplir una serie de requisitos de admisibilidad - como es el caso de las Mociones de Alteración del Orden del Día-; no obstante ninguno de ellos impide a ningún diputado presentar estas gestiones, sea que pertenezca o no a una Fracción Legislativa. En los demás casos basta con la firma de cualquier diputado o diputada. En este marco, el artículo 36 del Reglamento de la Asamblea Legislativa es otro de estos mecanismos, pero con la diferencia que el cambio no obedece al acuerdo del pleno de la Asamblea Legislativa, sino del acuerdo de los Jefes y Jefas de Fracción, los cuales, actúan en estos casos como delegados de sus Fracciones Legislativas. Entre sus características menciona que es limitada, es una acuerdo tomado por los Jefes y Jefas de Fracción, es un acuerdo que alcanza a 15 proyectos de ley (aunque el reacomodo de proyectos puede ser mayor) y la garantía de que tanto los proyectos como el orden para conocerlos depende del acuerdo de los Jefes de Fracción que juntos representen al menos 38 diputados. El artículo 36 del Reglamento es una facultada limitada y accesoria, y puede ser modificada en cualquier momento por el Pleno con el respaldo al menos de 38 diputados y diputadas. El tema de la situación de los Diputados Independientes es un asunto ya abordado por la Sala Constitucional y el Tribunal Supremo de Elecciones; y sobre el cual no existe razón para discutir más sobre su condición de Diputados de la Nación. El artículo segundo del Reglamento de la Asamblea Legislativa es coincidente y claramente desarrolla una lista abierta sobre los derechos y obligaciones de los diputados y diputadas sin distinguir en ningún momento si este pertenece o no a ningún Partido Político. Con cita de la doctrina nacional se describe a los Jefes y Jefas de Fracción como un enlace entre las instancias directamente políticas de la Asamblea; es decir, los partidos políticos y los órganos de decisión parlamentaria. Argumenta que la afirmación de que existe el quebranto al artículo 33 de la Constitución Política es incorrecta porque en realidad el mecanismo de alteración del orden del día dispuesto en el artículo 36 del Reglamento no restringe el derecho de ningún diputado independiente o de fracción en su posibilidad de participar en la toma de decisiones. A pesar de la vigencia del artículo 36 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, nada le impide a un diputado independiente poder gestionar ante el Pleno de la Asamblea Legislativa una modificación del Orden del Día, ya sea para conocer con prioridad una de sus iniciativas de ley, como para conocer sobre otros asuntos del Régimen Interno, de Control Político o de cualquier otra naturaleza. Esto también es válido para los diputados que siendo de Fracción no son Jefes o Jefas de Fracción. Los diputados independientes y los diputados jefes y jefas de fracción no están en igualdad de condiciones: "no son pares". Solamente se puede hablar de la existencia de un Jefe de Fracción cuando efectivamente haya un diputado que represente a una Fracción Legislativa efectivamente constituida según lo dispuesto en el artículo 7 bis del Reglamento; es decir, tantas fracciones parlamentarias como partidos políticos estén representados. Cita la sentencia No. 2003-02865 que establece que "...se debe aclarar que tal diferenciación no implica una violación al principio de igualdad, pues no se evidencia en este caso un trato discriminatorio. No es posible considerar la discriminación o el trato desigual, cuando quienes lo alegan se encuentran en una situación de desigualdad de

circunstancias, v tampoco puede hablarse de derecho de equiparación cuando existen situaciones legítimamente diferenciadas por la ley, que merecen un trato especial en razón de sus características. ... " Si el fin del accionante es pretender ser emulado a un Jefe de Fracción a pesar de no representar a ningún Partido Político en realidad no esta pretendiendo hacer valer el Principio de Igualdad y no discriminación. Por el contrario, busca constituir mediante sentencia un privilegio arbitrario a su favor. El artículo 36 del Reglamento no es Inconstitucional y no viola el artículo 33 de la Constitución Política de Costa Rica. El principio de igualdad implica, tal y como lo ha reconocido la Sala Constitucional en múltiples resoluciones, que todas las personas que se encuentran en una misma situación deben ser tratados en forma igual. A nuestro criterio, ni la norma impugnada, ni su acto de aplicación, quebrantan el principio de igualdad por varias razones. En primer lugar, los Diputados Independientes no se encuentra en la misma posición que los otros Diputados que ocupan el cargo de jefes de fracción, por la elemental razón de que éstos pertenecen a un partido político, mientras que el primero carece de organización política. Por otra parte, la norma que se impugna persigue un fin legítimo, como es crear espacios que permitan o faciliten a las diferentes fuerzas políticas organizadas como Partidos, llegar a acuerdos sobre cuales proyectos conocer y su orden. Estos es consecuente con el fin de todo procedimiento legislativo y el general de nuestro sistema democrático, el cual se encuentra sustentado principalmente en la labor de representación dada en los Partidos Políticos. Por el contrario, si se adoptara la tesis del accionante, en el sentido de declarar inconstitucional el artículo 36 del Reglamento más bien se estaría limitando las posibilidades para llegar a concertar acuerdos políticos. Igualmente si se llegase a interpretar que todo Diputado Independiente por solo ese hechos tiene derecho a participar en los mismo términos que un Jefe o Jefa de Fracción se podría crear una situación tal que venga a desfigurar y desnaturalizar el carácter representativo que se pretende con la integración de la figura del Jefe de Fracción y de la Reunión de Jefes de Fracción. De prosperar, se estaría prácticamente autorizando que todos los 57 diputados sean o puedan llegar a ser Jefes de Fracción. Bastaría que un Diputado renuncie a su fracción para exigir ante el resto que el tiene prioridad por sobre lo que si continúan perteneciendo. Se circunscribe a los proyectos de los primeros debates y no a todos los aspectos en el comprendido. No consiste en una lista cerrada, inmodificable o dependiente de un nuevo acuerdo de los Jefes y Jefas de Fracción y este puede ser modificada en cualquier momento por el Pleno de la Asamblea Legislativa. No responde a la voluntad de un grupo "privilegiado de diputados" sino al así expresado por las diferentes Fracciones Parlamentarias a través de sus Jefes y Jefas de Fracción. Hay que indicar que si el Diputado no pertenece a ninguna Fracción Parlamentaria es debido a que él así lo decidió de forma conciente y advertido sobre las consecuencias. Cuando todos los actuales diputados aceptamos nuestro puestos estábamos claros sobre cuales eran las reglas de nuestro parlamento costarricense. Igualmente los diputados que optaron por renunciar a sus partidos y fracción las conocían. De igual forma, nada le impide solventarla. Puede adherirse a otra Fracción Política o constituir una nueva organización. Su molestia no se centra realmente en la posibilidad de poder generar acuerdos como los planteados en el artículo 36 del Reglamento sino en la situación que para los efectos de esas normas él como Diputado Independiente no sea considerado una Fracción Legislativa. Por lo cual, la inconstitucionalidad por el planteado en realidad no es pretendida contra el artículo 36 del Reglamento sino contra el artículo 7 bis; en donde precisamente se define que debe entender por Fracción Parlamentaria. Aun así, tampoco su malestar se centraría en la existencia de un sistema de organización de la Asamblea Legislativa sobre la base de Fracciones Parlamentarias, sino que el Reglamento de la Asamblea Legislativa no tenga una respuesta normativa de como operar cuando uno o un grupo de diputados no pertenece a ninguna de ella. Solicita declarar inadmisibles las acciones por las razones expuestas, o en su caso, sin lugar por las razones de fondo apuntadas.

11.-

Los edictos a que se refiere el párrafo segundo del artículo 81 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional fueron publicados en los números 222, 223 y 224 del Boletín Judicial, de los días 17, 18 y 19 de noviembre del 2008 (folio 186).

12.-

Se prescinde de la vista señalada en los artículos 10 y 85 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, con base en la potestad que otorga a la Sala el numeral 9 ibidem, al estimar suficientemente fundada esta resolución en principios y normas evidentes, así como en la jurisprudencia de este Tribunal.

13.-

En los procedimientos se han cumplido las prescripciones de ley.

Redacta el Magistrado **Vargas Benavides**; y,

Considerando:

I.-

Sobre la admisibilidad. De conformidad con el párrafo primero del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, para interponer una acción de inconstitucionalidad se requiere de la existencia de un asunto base pendiente de resolver ante los tribunales de justicia, inclusive de habeas corpus o de amparo, o en el procedimiento para agotar la vía administrativa en que se invoque la inconstitucionalidad como medio razonable de amparar el derecho o interés que se considera lesionado. El diputado Echandi Meza acreditó la existencia de un recurso de amparo como asunto base, mediante la certificación que corre a folio 14 y siguientes del expediente, el que se tramita bajo el número de expediente 08-013154-0007-CO interpuesto contra el Presidente de la Asamblea Legislativa y los Jefes de las Fracciones Políticas, Partido Accesibilidad Sin Exclusión, Partido Frente Amplio, Partido Restauración Nacional, Partido Acción Ciudadana, Partido Liberación Nacional y Partido Unidad Social Cristiana. Se objeta a la Sala que en el recurso de amparo no se indica en forma concreta cuál es el acto de aplicación del artículo 36 del Reglamento de la Asamblea Legislativa que se impugna. El Partido Acción Ciudadana sostiene que por esa razón la acción es inadmisibile, sin embargo, como la competencia de la Sala es propia, le corresponde determinar si son admisibles los recursos de habeas corpus y amparo, lo que se verificó en su momento, y fue mediante resolución de las dieciocho horas y cincuenta y cuatro minutos del treinta de septiembre de dos mil ocho, que se admitió el amparo. Don José Manuel Echandi Meza, un Diputado Independiente de la Asamblea Legislativa, separado de todo partido o agrupación política, argumenta que el artículo 36 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, le impide participar en la toma de decisiones para colocar sus iniciativas de ley en discusión ante el plenario. En el criterio de la Sala, sobre este extremo de la admisibilidad, no es necesario que el interesado impugne un acto concreto o invoque expresamente la inconstitucionalidad de la norma, si resulta evidente que la disposición impugnada es el fundamento del acto impugnado, y como el recurso de amparo es un proceso que goza de poca formalidad, es inherente al proceso mismo la protección a los derechos constitucionales que persigue el actor.

II.-

Objeto de la impugnación. El accionante señala como objetivo principal de la acción que se declare inconstitucional y se anule el artículo 36 del Reglamento de la Asamblea Legislativa por estimarlo contrario a los artículos 33 y 106 de la Constitución Política, 23 y 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos. La norma impugnada dispone lo siguiente:

"Artículo 36.-

Orden del día del capítulo de primeros debates. Corresponde a los Jefes de Fracción elaborar el orden del día del capítulo de primeros debates, el cual estará constituido por un mínimo de quince proyectos para debate. Las fracciones tendrán derecho de incluir, en el orden del día, los proyectos de su interés, en proporción al número de diputados que representan en la integración total de la Asamblea. Para estos efectos, se utilizará el sistema de redondeo a la unidad entera más próxima. En todo caso, toda fracción tendrá el derecho de que se le incluya, al menos, un proyecto de su interés.

Los asuntos contenidos en el orden del día se conocerán según el orden que acuerden los Jefes de Fracción que juntos representen, al menos, a treinta y ocho diputados. Tramitados los proyectos de este orden del día, se procederá nuevamente a otra definición conforme a las reglas precedentes.

Cuando no hubiere acuerdo de los Jefes de Fracción para elaborar el orden del día, los asuntos se conocerán en la forma en que se encuentren consignados en la Agenda Parlamentaria (modificado mediante acuerdo No. 5020, del 9 de noviembre de 1999). "

Adicionalmente señala que la realidad que orientó la reforma al artículo 36 del Reglamento no es la misma, existen tres diputados y diputadas independientes cuyo trato no solo está ausente de regulación sino que padecen discriminaciones, no es una respuesta que haya otorgado proporcionalidad, participación y razonabilidad a una realidad social diferente a la que debe ser aplicada. Es un impedimento que limita a un diputado a recomendar o sugerir proyectos por el solo hecho de no pertenecer a un partido político, le condiciona a mantenerse asociado para conservar su estatus.

III.-

Sobre el fondo. Para resolver esta acción de inconstitucionalidad, esta Sala toma en cuenta que el artículo 7 bis del Reglamento de la Asamblea Legislativa fue impugnado por razones similares a las expuestas en esta demanda, en cuanto establece que las fracciones parlamentarias estarán conformadas por los partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa. Además esta disposición integra a los diputados a las diferentes fracciones políticas, según la agrupación política por la cual resultaron electos. Por lo pronto, es procedente indicar que la norma establece la regla general del Reglamento de la Asamblea Legislativa, que regula el régimen de las fracciones parlamentarias como órganos que expresan una pluralidad ideológica y partidista. Por sentencia No. 2003-02865 de esta Sala, se dispuso lo siguiente:

"a- Del principio de autorregulación de la Asamblea Legislativa. La Sala desde la sentencia N° 990-92, de las 16 horas 30 minutos del día 14 de abril de 1992, ha tratado el tema de la reglamentación interna de la Asamblea Legislativa, señalando que es una potestad que puede ejercer libre y autónomamente, en tanto, claro está, no enfrente disposiciones, principios o valores constitucionales. Tal potestad deriva del artículo 121 inciso 22 de la Constitución Política, mediante

el cual se otorga a la Asamblea una atribución de competencia para autoorganizarse y, por su medio, regular los procedimientos de actuación, organización y funcionamiento. El trabajo parlamentario debe acatar las pautas jurídicas que aseguren a la Asamblea la libertad de decisión, así como una organización material que facilite el ejercicio de sus atribuciones. Esto es razonable en atención al principio de eficiencia, tomando en consideración, que de otro modo, la Asamblea no podría funcionar, si no es con base en una estructura organizativa. La norma cuestionada establece la forma de organización que la Asamblea Legislativa estimó conveniente, a través de fracciones parlamentarias. Por consiguiente, esta organización es una prerrogativa otorgada a la Asamblea por el artículo 121 inciso 22 de la Constitución Política. A partir de esta estructura, el Reglamento impugnado regula su funcionamiento interno, pues dispone que la Asamblea actuará en función de fracciones parlamentarias, tomando en consideración que los diputados acceden a ella a través de un partido político. La fracción parlamentaria se puede definir como el conjunto de miembros -o excepcionalmente el miembro- que manifiestan la voluntad política de un partido en una Cámara Parlamentaria y que están dotados de estructura y disciplina constante. El régimen parlamentario en nuestro país, se encuentra organizado por estas fracciones parlamentarias, logrando a través de éstas orden y sistematización dentro del Parlamento. Ese es el fin de la norma de estudio, el cual obedece a una estructura dada por la Asamblea Legislativa en el ejercicio del principio de autoregulación, la cual fue erigida con fundamento en el instituto establecido constitucionalmente para acceder a los cargos públicos, y que constituye en este caso, los partidos políticos. De manera que la norma en sí no resulta inconstitucional, pues desarrolla el principio de autorregulación otorgado constitucionalmente a la Asamblea Legislativa.

b.-

La condición de Diputado independiente. Como anteriormente se indicó, los diputados acceden al cargo a través de los partidos políticos, y conservan con relación a esos partidos un vínculo de representatividad que, sin embargo, por razones políticas puede alterarse y hasta desaparecer. Esto causa un problema práctico en la estructura organizativa de la Asamblea, pues como ya se expuso, de conformidad con el artículo 7 bis de estudio, ésta se organiza teniendo en cuenta las fracciones parlamentarias, por lo que al separarse un diputado de su fracción lo suele hacer sin integrarse a fracción parlamentaria alguna. Lo anterior le acarrea al Diputado independiente dificultades para ejercer y cumplir su función, dado que la lógica organizativa y operativa de la Asamblea corresponde en gran medida al principio de la fracción. Tal situación, limita el ejercicio de la función a quienes se encuentran en ese supuesto, de una manera distinta a lo que sucede con aquellos diputados que pertenecen a una fracción parlamentaria, que también condicionan su propia actividad individual a las determinaciones de su fracción. No obstante lo anterior, se debe aclarar que tal diferenciación no implica una violación al principio de igualdad, pues no se evidencia en este caso un trato discriminatorio. No es posible considerar la discriminación o el trato desigual, cuando quienes lo alegan se encuentran en una situación de desigualdad de circunstancias, y tampoco puede hablarse de derecho de equiparación cuando existen situaciones legítimamente diferenciadas por la ley, que merecen un trato especial en razón de sus características. En razón de lo expuesto, al no encontrarse los diputados independientes en igual condición que los diputados de fracción, no se puede tener por infringido el principio de igualdad.

c.-

La representación que ostentan los diputados. De conformidad con el artículo 106 de la Constitución Política, los diputados son representantes de la Nación. La

precisión anterior es importante para destacar, que si bien es cierto, los diputados acceden a los cargos públicos a través de los partidos políticos, una vez electos, son representantes del pueblo. Esta representación debe ser efectiva, lo que implica que deben existir los mecanismos legales que le permitan al diputado ejercer su función, contar con los medios necesarios para cumplir con el mandato constitucional que se les ha encomendado. Es en este aspecto, el Reglamento de la Asamblea Legislativa juega un papel de singular importancia, pues este es el medio que la Constitución le otorgó a aquella para que se organice y autorregule. Por consiguiente, es a la Asamblea Legislativa a la que corresponde, mediante su reglamento, estructurar una organización que permita a los diputados ejercer su función, que si bien puede ser razonablemente regulada en aras de lograr orden y eficiencia, no puede limitar la función de los diputados al punto de que haga ineficaz el cumplimiento de su mandato. En consecuencia, la Asamblea debe procurar una organización, que permita una adecuada función legislativa, y a la vez, el ejercicio de la función que tienen los diputados, en su condición de representantes nacionales.

V. Conclusión. En consecuencia, la norma impugnada, per se, no presenta los vicios de inconstitucionalidad alegados, pues ésta únicamente estructura una forma de organización del Parlamento tomando en consideración precisamente, la forma en que los diputados accedieron a sus cargos y además, fue emitida con fundamento en la potestad de autorregulación de la Asamblea Legislativa. Por otro lado, aún y cuando un diputado decida dejar de pertenecer al partido y por ende, a una fracción parlamentaria, ello no implica que pierde su condición de representante nacional, pues su investidura como diputado no se altera de modo alguno. En razón de lo expuesto, se debe desestimar la acción, como en efecto se ordena, salvando el voto los Magistrados Calzada Miranda y Armijo Sancho, quienes a pesar de aceptar lo señalado en los anteriores considerandos llegan a una conclusión diferente declarando la inconstitucionalidad por omisión en voto separado. "

La sentencia de la Sala No. 2003-02865, controla y resuelve los planteamientos acusados en esta acción, aunque no los agota con respecto al artículo 36 impugnado que se cuestiona ahora, en cuanto se acusa la imposibilidad jurídica y – según dice- "de hecho" de introducir proyectos de ley en el orden del día. El diputado Echandi Meza acusa que el artículo 36 del Reglamento de la Asamblea Legislativa infringe el derecho a la igualdad, acusa la ausencia de razonabilidad constitucional de la norma, quebranta la libertad de asociación política e infracción a los derechos de representar y ser representado en un órgano colegiado y político como es la Asamblea Legislativa. Conforme a ese orden, se discutirán los temas a continuación.-

IV.-

Sobre la infracción al derecho a la igualdad. El derecho a la igualdad en general es uno de los derechos constitucionales más invocados ante esta Sala Constitucional, por quienes se estiman discriminados por el tratamiento que reciben de disposiciones normativas o por las autoridades públicas, y buscan equiparar su situación a la de otros que estiman en mejores ventajas, con el razonamiento de que si se continúa con tal disposición o conducta, reciben un perjuicio que resulta inconstitucional. En sentencia de esta Sala número 2004-13421 se señaló que: "*Se ha explicado que existirá una violación a la máxima general de igualdad, cuando para una diferenciación de la ley, no cabe hallar un fundamento razonable resultante de la naturaleza de las cosas o de otras causas adecuadas, o cuando desde la perspectiva de la justicia deba caracterizarse de arbitraria tal regulación.*" La protección constitucional a la igualdad de trato puede pretenderse cuando la norma esté desprovista de condiciones objetivas y relevantes de desigualdad, es

decir que los elementos en que se funda la desigualdad de trato no resista el examen de razonabilidad constitucional. En los informes rendidos ante esta Sala se argumentó que no existe la infracción alegada, dadas las distinciones entre los diputados pertenecientes a las fracciones políticas que integran la Asamblea Legislativa, de aquellos otros que por desacuerdos ideológicos y otras desavenencias se separan del partido político. En el criterio de la Sala, el accionante no proporciona suficientes argumentos para estimar inconstitucional el artículo 36 impugnado, toda vez que es posible considerar que la representación de un diputado pueda alterarse cuando se separa de su partido político (sentencia No. 2003-02865). Precisamente el diputado independiente no se encuentra en igualdad de circunstancias con el diputado que pertenece a una fracción política, por cuanto como se verá, la Asamblea Legislativa no solo ha regulado en el Código Electoral (artículos 63 y concordantes), esa pertenencia partidaria como un requisito para acceder al cargo de diputado, sino que corresponde a la fracción parlamentaria participar en la elaboración del orden del día. Aunado a lo anterior, la función de establecer ese orden del día no fue otorgada a cada diputado considerado individualmente, sino se encarga a los Jefes de Fracción como una forma para preservar la gobernabilidad en la Asamblea Legislativa. Es válido reiterar por parte de esta Sala ese mismo razonamiento expuesto en la sentencia No. 2003-02865, por cuanto el principio de igualdad no se quebranta cuando el ejercicio de la función legislativa se regula a través de la organización que la propia Constitución Política y el legislador estableció conforme el artículo 121 inciso 22) constitucional, de manera que si el acceso a la Asamblea Legislativa está establecido mediante partidos políticos, a su vez sirven de antecámara para fundamentar el orden y sistematización del trabajo parlamentario. En este sentido, no puede endilgarse a la norma criterios discriminatorios que irrespetan el orden constitucional.

V.-

Razonabilidad constitucional de la norma.- La cuestión que debe determinar esta Sala es si efectivamente la norma que se impugna por inconstitucional responde a la ideología de la Constitución Política. Por sentencia No. 1998-8858 de esta Sala, se estableció que:

"El principio de razonabilidad, surge del llamado "debido proceso substantivo", es decir, que los actos públicos deben contener un substrato de justicia intrínseca. Cuando de restricción a determinados derechos se trata, esta regla impone el deber de que dicha limitación se encuentre justificada, por una razón de peso suficiente para legitimar su contradicción con el principio general de igualdad.

Un acto limitativo de derechos es razonable cuando cumple con una triple condición: debe ser necesario, idóneo y proporcional. La **necesidad** de una medida hace directa referencia a la existencia de una base fáctica que haga preciso proteger algún bien o conjunto de bienes de la colectividad - o de un determinado grupo - mediante la adopción de una medida de diferenciación. Es decir, que si dicha actuación no es realizada, importantes intereses públicos van a ser lesionados. Si la limitación no es necesaria, tampoco podrá ser considerada como razonable, y por ende constitucionalmente válida. La **idoneidad**, por su parte, importa un juicio referente a si el tipo de restricción a ser adoptado cumple o no con la finalidad de satisfacer la necesidad detectada. La inidoneidad de la medida nos indicaría que pueden existir otros mecanismos que en mejor manera solucionen la necesidad existente, pudiendo algunos de ellos cumplir con la finalidad propuesta sin restringir el disfrute del derecho en cuestión. Por su parte, la **proporcionalidad** nos remite a un juicio de necesaria comparación entre la finalidad perseguida por el acto y el tipo de restricción que se impone o pretende imponer, de manera que la limitación no sea de entidad marcadamente superior al beneficio que con ella se pretende obtener en beneficio de la colectividad. De los dos últimos elementos,

podría decirse que el primero se basa en un juicio cualitativo, en cuanto que el segundo parte de una comparación cuantitativa de los dos objetos analizados.”

La existencia de los elementos descritos permite concluir que la norma impugnada es razonable. De conformidad con el sistema constitucional costarricense, el medio para alcanzar legítimamente y obtener escaños en la Asamblea Legislativa, es mediante los partidos políticos, a través de un proceso electoral nacional y mediante el ejercicio del derecho al sufragio. Estos partidos políticos gozan de ciertos derechos para organizarse y están regulados en la Ley. *“ El tema de fondo planteado [...] puede introducirse haciendo referencia a que el régimen democrático, como forma de ejercicio del poder adoptada por la Constitución Política, según se desprende de su artículo 1º, opta por el sistema representativo como una forma de llevar a la práctica los postulados de esa democracia. De acuerdo con el artículo 98 de la Constitución Política, los partidos están obligados a comprometerse en sus programas a respetar el orden constitucional de la República, y su estructura interna y funcionamiento deben ser democráticos. Por su intervención en los procesos políticos, es lo deseable que su estructura y dinámica realmente se apeguen al principio democrático. Esto último es lo que justifica la potestad de regulación que el Estado tiene respecto de la organización interna de los partidos, lo que se considera una reglamentación básica, que desde luego no debe desvirtuar la capacidad de autorregulación que les asiste a estas agrupaciones, lo que no podría ser de otro modo bajo un sistema de libertades fundamentales como el plasmado en el orden constitucional de la República. ”* (Sentencia de la Sala Constitucional No. 2000-11036). Sobre el particular también debe citar este Tribunal la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, dictada en el caso Castañeda Gutman vs Estados Unidos Mexicanos el 6 de agosto de 2008, en cuanto dispuso entre otras cosas que:

“193. La Corte considera que el Estado ha fundamentado que el registro de candidatos exclusivamente a través de partidos políticos responde a necesidades sociales imperiosas basadas en diversas razones históricas, políticas, sociales. La necesidad de crear y fortalecer el sistema de partidos como respuesta a una realidad histórica y política; la necesidad de organizar de manera eficaz el proceso electoral en una sociedad de 75 millones de electores, en las que todos tendrían el mismo derecho a ser elegidos; la necesidad de un sistema de financiamiento predominantemente público, para asegurar el desarrollo de elecciones auténticas y libres, en igualdad de condiciones; y la necesidad de fiscalizar eficientemente los fondos utilizados en las elecciones. Todas ellas responden a un interés público imperativo. Por el contrario, los representantes no han acercado elementos suficientes que, más allá de lo manifestado en cuanto al descrédito respecto de los partidos políticos y la necesidad de las candidaturas independientes, desvirtúe los fundamentos opuestos por el Estado.”

De acuerdo con lo anterior, es posible sostener que la democracia indirecta organizada a partir de partidos políticos es necesaria para solucionar un problema de gobernabilidad, como primera condición de razonabilidad constitucional. Precisamente, la democracia directa no puede ejercerse como una forma de gobierno viable, dado que haría sumamente engorroso la toma de decisiones. Se trata –consecuentemente– de una respuesta técnicamente necesaria y ajustada a los tiempos de respuesta del Estado. La eficiencia no es posible ante un órgano político desarticulado e invertebrado, de ahí que, el problema lo soluciona el legislador determinando a los partidos políticos como elementos objetivos para formar la voluntad decisoria de la Asamblea Legislativa. La democracia indirecta, cuya legitimación radica en que el pueblo ejerce su poder a través de sus representantes mediante la delegación, elegidos por sufragio en elecciones periódicas, se consolida a través de los partidos políticos, y se desarrolla, estructura y forma a través de éstos. El artículo 36 del Reglamento de la Asamblea Legislativa

es idóneo porque al exceptuar la participación del diputado considerado individualmente en la conformación del orden del día, no se quiebra ese principio toral de la democracia costarricense, cuya regla se refleja en un sistema que se debe fundar en mayorías o minorías organizadas en agrupaciones legalmente constituidas, como la medida mínima para organizar el trabajo legislativo. En este sentido, aceptar la tesis del accionante de actuar en igualdad de condiciones que los partidos políticos, por ser un diputado independiente implicaría desarticular a favor de una minoría de minorías el funcionamiento de la Asamblea Legislativa, cuando el fin del Reglamento precisamente busca organizar, flexibilizar y acelerar a través de grupos políticos la tramitación de proyectos de ley. Por otra parte, anular el numeral 36 indicado, implicaría establecer en igualdad de condiciones a todos los diputados, lo cual claramente debilitaría todo el sistema de funcionamiento eficiente que se quiere de la Asamblea Legislativa.

VI.-

El derecho de representación de las fracciones políticas .-

Los partidos políticos son relevantes en nuestro sistema de gobierno porque asumen funciones de órganos políticos en conjunto con el Directorio y la Presidencia de la Asamblea Legislativa. En este sentido cumplen funciones importantes, por ejemplo para seleccionar entre sus miembros las diferentes comisiones de trabajo legislativo, incluso a lo interno pueden asistirse de expertos para la resolución de las cuestiones que como fracciones partidarias deben decidir en la Asamblea Legislativa, así como servir de filtro para unificar posiciones políticas y estratégicas respecto de iniciativas que puedan considerarse inconvenientes o inoportunas. De igual forma sirven de instrumentos de oposición o de apoyo y colaboración con el Poder Ejecutivo. Los múltiples aspectos parlamentarios internos obligan a la Sala a una cuidadosa reflexión y ponderación, para no alterar el balance entre las fuerzas internas de los partidos políticos que discuten y resuelven los temas legislativos, como también en el pleno de la Asamblea Legislativa. No obstante, es importante rescatar que al establecer la Constitución Política que el diputado es representante por la Nación, debe entenderse que él o ella conserva en sus delicadas funciones un poder discrecional para tomar sus decisiones, incluso frente al mismo partido que lo llevó al cargo. Conforme al principio de no sujeción a mandato imperativo, el diputado debe preferir los intereses nacionales por encima de los partidarios o provinciales. De esta forma, no estarán vinculados por intereses localistas o particulares de sus electores o de sus partidos políticos, sino que actuarán bajo su propia iniciativa y valoración. La representación de carácter individual queda un tanto diezmada con el partido político al que se pertenece, que cede frente a la necesidad de unificar en la Asamblea Legislativa la representación de la colectividad nacional, la cual –según se ha venido indicando- debe ser repartida entre los grupos políticos con más o menos diputados elegidos. El artículo 105 de la Constitución Política establece precisamente que la potestad de legislar reside en el pueblo, el cual la delega en la Asamblea Legislativa por medio del sufragio. La renuncia de un diputado de su Partido Político conlleva múltiples problemas que obligan a modificar parcialmente el tratamiento e intervención del diputado independiente en el procedimiento legislativo, porque como se indicó, la relación normal entre los órganos de la Asamblea Legislativa es a través de las Fracciones Parlamentarias. Así por ejemplo, el artículo 7 bis establece que *"... se conformarán tantas fracciones parlamentarias como partidos políticos estén representados en ella"*. Los diputados integrarán la fracción del partido político que les postuló y no podrán pertenecer a más de una al mismo tiempo. Pero además, el Reglamento regula las reuniones de Fracción para las respectivas fracciones parlamentarias, también las de los Jefes de Fracción con el Directorio, y éstos a su vez tendrán un Vocero de Fracción (y suplente) ante el Presidente de cada Comisión Legislativa Plena (artículos 8, 9 y 10 del Reglamento de la Asamblea Legislativa). De igual manera la intervención de la Fracción se da

con el mensaje presidencial después de cada primero de mayo, en el que se asignan determinados tiempos de conformidad con la representatividad de cada grupo político, para su análisis político en la Asamblea Legislativa. Lo mismo sucede respecto del informe de presupuesto. La intervención de estos órganos también existe en cuanto a la conformación de las Comisiones Legislativas, aunque no es dable limitar a quienes se constituyan en diputados independientes en diferentes momentos de la función legislativa. De ahí que sería ilegítimo excluir la participación de un diputado independiente porque no pertenece a alguna agrupación legislativa, en el tanto con ello no se socave la base organizativa de la Asamblea Legislativa en la fracción política. El numeral impugnado regula a partir de la representación de la colectividad nacional el derecho de las fracciones políticas de incluir los proyectos de ley en el orden del día en primeros debates, en proporción al número de diputados que representan un partido en la integración total de la Asamblea Legislativa. Lo anterior es consecuencia natural de la organización del gobierno de grupos, en el tanto que la normativa permite accionar más a quienes obtuvieron la mayor cantidad de electores respecto de quienes obtuvieron menos cantidad. La norma en este sentido es funcionalmente balanceada, en el tanto permite a los partidos políticos elegidos con mayor representación incidir en la discusión del pleno en forma proporcional a la base electoral que les eligió, lo cual desarrolla legítimamente el poder, y hace posible pasar iniciativas a través de la Asamblea Legislativa para que se discutan libremente y mediante la toma de decisiones por mayoría de votos. En este sentido, las fracciones minoritarias participan en un debate abierto y sin restricciones, aunque limitados al apoyo recibido en las elecciones nacionales. Por otra parte, la norma impugnada establece el derecho de incluir un proyecto de ley por cada fracción, de manera que cualquiera de las fracciones minoritarias tiene acceso a la presentación de proyectos de ley de su interés para la discusión en primeros debates. Conforme está regulado en el Reglamento de la Asamblea Legislativa, el representante considerado individualmente no ostenta formalmente ningún derecho de incluir proyectos en el orden de día, y no puede esta Sala resolver el tema declarando la inconstitucionalidad de la norma, como se pide. De conformidad con el artículo 121 inciso 22 de la Constitución Política, corresponde al legislador diseñar los mecanismos mediante los cuales puede llevar a cabo la función legislativa. En este sentido, el desarrollo que el legislador realice para la presentación, tramitación y emisión de leyes, no debe desconocer los fundamentos de gobierno de las mayorías desarrollado por el constituyente y las disposiciones emitidas por el legislador, siempre y cuando se cumpla con los derechos, principios y valores constitucionales que son sus límites de acción. De ahí que, si el numeral impugnado recoge el régimen de funcionamiento de la Asamblea Legislativa y establece que para elaborar el orden del día de primeros debates, se debe hacer a partir del régimen político "de partidos", conforme a lo pedido por el accionante ello no vulnera la Constitución Política, pues no se encuentra amparado a ninguna de éstas organizaciones políticas. Precisamente, es importante lo que la Procuraduría General de la República señala sobre la existencia de otros ordenamientos jurídicos donde los parlamentos agrupan a los diputados independientes en una fracción parlamentaria, pues no hace otra cosa que evidenciar la necesidad de mantener reguladas esas agrupaciones de diputados, más no eliminar las de las fracciones políticas. Esta Sala reconoce que difícilmente habrá una fórmula perfecta que proteja los intereses de los partidos políticos minoritarios o más aún de los diputados independientes, pues dependerá de las agrupaciones mayoritarias en el ejercicio del principio de autoorganización de la Asamblea Legislativa, conceder el campo de acción necesario para que aquellos puedan hacer sentir su voz de forma efectiva en toda la corriente legislativa.

VII.-

Sobre el derecho a la libertad de Asociación y el sistema interamericano de derecho humanos . Esta Sala ha establecido que todo individuo tiene derecho a la libertad fundamental de asociarse como una actividad natural del hombre. Regulado en el artículo 25 de la Constitución Política, el derecho de asociación muestra dos facetas: la primera positiva de entera libertad del individuo para asociarse a un grupo con cualquier finalidad lícita, y la segunda, la negativa que corresponde a la libertad de dejar de pertenecer a él. Este derecho encierra en si mismo un ejercicio de libertad, tanto de acceder, permanecer en el grupo, así como separarse de él, sin embargo es evidente que los beneficios que se obtendrían con el ingreso no harían otra cosa que modificarse o incluso extinguirse cuando opere lo contrario. De la relación de los artículos 7 bis y 36 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, se deriva una relación proporcional en la representatividad entre los distintos grupos o fracciones políticas que integran la Asamblea Legislativa, al otorgar más representación a unos grupos que a otros, según la proporción de diputados que el partido tenga en la integración total de la Asamblea. Pero en el criterio de la Sala, el artículo 36 impugnado no contiene en si mismo una regulación que impida el ejercicio positivo o negativo de la libertad de asociación. Lo que objeta el accionante son las consecuencias de la renuncia a la agrupación que le permitió acceder al cargo y que naturalmente desaparece al desligarse del partido político. Como se sostuvo en los considerandos precedentes de esta sentencia, el diputado separado de su partido no ostenta la misma representación política establecida para las fracciones, aun cuando un diputado independiente lo es por la Nación (al igual que cualquier otro), ello debe ser entendido desde un carácter decisorio en los temas que debe resolver. El diputado está en la entera libertad de renunciar a la fracción política y actuar al margen de su agrupación, y agruparse a otra, lo cual está permitido en el artículo 36 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, de modo que no se observa que se infrinja este derecho, pues a partir de ello establece un orden para ejercitar los derechos y deberes de las distintas fracciones legislativas que están representadas en la Asamblea. Se acusa también la ilegitimidad de la norma impugnada con fundamento en los artículos 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Es importante destacar que la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido que el sistema interamericano no impone determinados sistemas electorales y políticos a los países de la región, sino que queda a su discreción desarrollarlos para garantizar las formas de representación democrática. Para resolver este punto es necesario citar de nuevo la sentencia del Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos, que estableció:

“192. Los sistemas que admiten las candidaturas independientes se pueden basar en la necesidad de ampliar o mejorar la participación y representación en la dirección de los asuntos públicos y posibilitar un mayor acercamiento entre los ciudadanos y las instituciones democráticas; por su parte los sistemas que optan por la exclusividad de las candidaturas por partidos políticos se pueden basar en diversas necesidades tales como fortalecer dichas organizaciones como instrumentos fundamentales de la democracia u organizar de una manera eficaz el proceso electoral, entre otras. Estas necesidades deben obedecer, en última instancia, a un fin legítimo conforme a la Convención Americana.”

En este sentido, la Convención Americana sobre Derechos Humanos no establece una forma específica para desarrollar los procesos electorales, u ordena una forma específica de organización institucional para constituir la representación de los electores en el gobierno, como tampoco para que se pueda ejercer la función legislativa, la cual, a pesar de la impugnación que hace el demandante, no es inconstitucional en la medida que se cumple con lo establecido por la Constitución Política, como lo es prever garantías de expresión de las minorías a través de sus partidos políticos en la Asamblea Legislativa, o en este caso, en el reconocimiento

de la minoría de las minorías con el ejercicio de los derechos que no sean incompatibles con el de las fracciones políticas.

VIII.-

Conclusión. Por todo lo expuesto, la Sala debe declarar sin lugar la demanda, como en efecto se hace. La Magistrada Calzada Miranda y el Magistrado Armijo Sancho salvan el voto y declaran la inconstitucionalidad por omisión en voto separado. De igual forma, el Magistrado Cruz Castro salva el voto y declara la inconstitucionalidad por omisión.

Por tanto:

Se declara sin lugar la acción. La Magistrada Calzada Miranda y el Magistrado Armijo Sancho salvan el voto y declaran la inconstitucionalidad por omisión en voto separado. De igual forma, el Magistrado Cruz Castro salva el voto y declara la inconstitucionalidad por omisión.

Ana Virginia Calzada M.

Presidenta a.i.

Luis Paulino Mora M. Adrián Vargas B.

Gilbert Armijo S. Ernesto Jinesta L.

Fernando Cruz C. Rosa María Abdelnour G.

OR/oc.-

Exp.08-014154

VOTO SALVADO DE LA MAGISTRADA CALZADA MIRANDA Y DEL MAGISTRADO ARMIJO SANCHO, CON REDACCIÓN DE LA PRIMERA.

A nuestro juicio el artículo impugnado -36 del Reglamento de la Asamblea Legislativa- no es inconstitucional en tanto establece la forma de organización de la Asamblea, a través de la cual se estructura el ejercicio interno de la función que ejercen las Diputadas y los Diputados. Sin embargo, la potestad que confirma ese reglamento de señalar y estructurar el Orden del Día del Capítulo de Primeros Debates, únicamente a través de los Jefes de las fracciones parlamentarias con base en el principio de eficiencia, sin tomar en cuenta la situación en que se encuentran los diputados que han renunciado a los partidos políticos, y que se denominan independientes -como el caso del accionante-, toda vez que la potestad constitucional de autorregulación dada a la Asamblea, como igualmente se dijo en la sentencia de mayoría, es para desarrollar el ejercicio de la representación popular que ostentan todos los diputados en el Plenario, sin excepción alguna. El artículo 106 de la Constitución Política establece que los diputados tienen ese carácter por la Nación, o sea, los diputados son representantes del pueblo. En consecuencia, a estos representantes se les debe garantizar también el ejercicio del cargo. Aún y cuando la Asamblea Legislativa refiere que los diputados independientes siguen manteniendo la representación popular y tienen posibilidad de actuar dentro del Plenario, lo cierto es que por no pertenecer a un partido político y por ende, no formar parte de una fracción parlamentaria, sus facultades en el Reglamento están seriamente disminuidas en relación con los demás

diputados que sí pertenecen a una fracción, pues la Sala constata que para cualquier gestión procesal se requiere, ser Jefe de Fracción, Vocero de Fracción o Diputado de Fracción, quedando así excluido el diputado independiente, por no coincidir con ninguna de estas calificaciones, de toda actuación procesal en la Asamblea, en particular de elaboración del Orden de Día del Capítulo de Primeros Debates, que según el numeral 36 impugnado corresponde a los Jefes de Fracción. Tal distinción en el ejercicio de la función, en el caso de los Diputados independientes, es producto de la omisión por parte de la Asamblea Legislativa de regular la situación de éstos, lo que violenta el artículo 106 de la Constitución Política, toda vez que, procesalmente tienen restringido el ejercicio de su función como Diputados y, por ello, de representantes de la nación. El no desarrollo de una normativa que permita a los diputados independientes realmente ejercer su condición de representantes nacionales, vacía de contenido la representación que les otorga el citado numeral 106 de la Carta Magna, por cuanto se les está vedando, más allá de límites razonables y proporcionados, el ejercicio de su función al no prever el Reglamento de la Asamblea mecanismo alguno que les permita participar en la elaboración del Orden del día del capítulo de primeros debates. Por consiguiente, en nuestro criterio, la acción resulta procedente, no porque el artículo 36 del Reglamento impugnado sea inconstitucional, toda vez que éste establece una organización que constitucionalmente es factible de conformidad con el artículo 121 inciso 22 de la Constitución Política, sino porque la Asamblea Legislativa omitió en esa estructura regular en el Reglamento el ejercicio de la función de los diputados independientes, restringiendo de este modo la representación nacional que ostentan por su mera condición de diputados, con violación del principio democrático. En consecuencia, no es anular la norma impugnada, dado que en sí misma no es inconstitucional, sino que la inconstitucionalidad se produce, precisamente, por la indicada omisión en que incurre el Reglamento. En virtud de ello, consideramos que lo procedente es otorgar un plazo a la Asamblea Legislativa para que regule la situación de los y las diputadas independientes en el Reglamento Interno, garantizando el ejercicio de su función, tal y como lo dispone el numeral 106 constitucional.

Ana Virginia Calzada M. Gilbert Armijo S.

Expediente 08-014154-0007-CO

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO

CRUZ CASTRO

El Magistrado firmante comparte las razones expuestas por la Magistrada Calzada Miranda y el Magistrado Armijo Sancho. Por lo que me adhiero a lo manifestado en el voto salvado visible a folio 324-325 del expediente.

Fernando Cruz C.

EXPEDIENTE N° 08-014154-0007-CO

Teléfonos: 2295-3696/2295-3697/2295-3698/2295-3700. Fax: 2295-3712.

Dirección electrónica: www.poder-judicial.go.cr/salaconstitucional

* Se advierte que este texto no es una reproducción fiel y exacta de la sentencia oral dictada. La copia electrónica fiel y exacta de la sentencia oral se puede obtener en el Tribunal mediante grabación en DVD.