

El “acto interna corporis” en el Reglamento de la Asamblea Legislativa

Dr. Ricardo A. Madrigal Jiménez¹
José Fernán Pozuelo Kelley²

Resumen

A nivel doctrinario se ha discutido desde larga data, la existencia de competencias propias o connaturales a las estructuras públicas, bajo el concepto del “acto interna corporis”. Este pequeño artículo pretende considerar si en la Asamblea Legislativa costarricense es posible ubicar esos rasgos. Los aspectos más importantes dentro dicho estudio son, específicamente, los temas referentes a la aprobación, modificación o, incluso, derogación del Reglamento de la Asamblea Legislativa; la posibilidad de derogar de manera singular esa norma; la ausencia de intromisión del órgano de justicia constitucional en esos tópicos; así como la naturaleza política en el trasfondo de esos temas.

Palabras claves

Reglamento legislativo – “acto interna corporis” - facultad de autoorganización - límites a la jurisdicción constitucional.

Abstract

Inside doctrinal level has been discussed since long time, the existence of innate skills to own or public structures, under the concept of internal act corporis. This short article seeks to consider whether the Costa Rican Congress (Legislative Assembly) is unable to locate these features. Specifically, issues concerning the adoption, amendment or repeal of rules of the Legislature, the possibility of repealing a unique way that standard, the lack of interference of the body of constitutional justice in these topics, as well as the political nature background of these topics are the most important aspects in this study.

Key Words

Legislative Rules - interna corporis act - right of self-organization - limits to the constitutional court

Introducción

Precisamente por la trascendencia de las diversas funciones que se le han encomendado al Poder Legislativo, por mandato constitucional,

tales como la producción normativa (función legislativa) o el control político, la función de dirección económica y los nombramientos de varios funcionarios de alto rango, es que cobra importancia lo relativo a los procedimientos parlamentarios dispuestos precisamente para hacer efectivas estas funciones. Por tal motivo, es que se puede considerar que el Reglamento de la Asamblea Legislativa constituye un elemento fundamental de la gobernabilidad del país, y de la propia institucionalidad de este Poder. Se debe recordar que esta norma tiene por fin regular un órgano por demás complejo, no solo en su integración —más allá de la cantidad— por la carga de un matiz político partidario, sino también por los actos a este encomendados. El facultarlo para consensuar los diferentes actores políticos, permitiendo acuerdos y el avance político y la institucionalidad del país, representa un equilibrio difícil de conseguir no solo en democracias jóvenes como la costarricense, sino en aquellas más maduras, como las europeas. Máxime en aquellos países con marcada cultura latina, como en el nuestro, donde la lucha partidaria, desangra en muchos casos la institucionalidad gubernamental.

El Reglamento de la Asamblea Legislativa no es un simple documento que regula el proceder de la actuación legislativa en el proceso de formación de leyes, como lo podría ser cualquier otro reglamento ejecutivo o autónomo; este va mucho más allá, al establecer lo relacionado con la materia legislativa en su sentido amplio y ser el

¹ Profesor de Derecho Constitucional e Introducción al Derecho, Facultad de Derecho, ULACIT (Costa Rica). Doctor en Derecho y Master en Derecho Constitucional, por la Universidad Estatal a Distancia, Costa Rica. Licenciado en Derecho y Notario Público por la Universidad de Costa Rica. Juez Superior Contencioso Administrativo, Poder Judicial de Costa Rica.

² Estudiante de la carrera de Derecho, Facultad de Derecho, ULACIT (Costa Rica).

soporte del primer poder de la República. Desde la óptica de su naturaleza jurídica, alcances y contenido normativo, es evidente que es un instrumento jurídico que trasciende una norma reglamentaria ordinaria (y su carácter de detalle), hasta llegar a ser aceptado en muchos casos como un parámetro de constitucionalidad en el sentido propio del término. Esta naturaleza es lógica en la medida que los diferentes actos de dicho órgano constitucional, se emiten en empleo del instrumento jurídico y son bases para establecer la existencia de la formación de la voluntad, además que en este último caso determinan cuando esta se ha conformado por los mecanismos legítimos y cuando no.

Esta investigación se centra en el "acto interna corporis" o "acta interna corporis", según el autor, mediante el cual se le brinda a la Asamblea Legislativa la potestad de autorregularse a lo interno de su estructura; sin embargo, al ser considerado dicho órgano el Poder Supremo de la República, es muy importante abordar el tema de cómo estos actos propios de la Asamblea no caen en la inconstitucionalidad de su actuar, en el proceso de formación de leyes. Cabe advertir que la sola remisión de la doctrina del acto interno de un cuerpo, trae consigo una raigambre constitucional que no solo la informa, sino que también la determina, y que va mucho más allá de la mera norma reglamentaria reconocida por el derecho administrativo. Negar dichos valores es estarle relevancia e igualarla a otras normas detalle, sin considerar su verdadero valor.

Para tal efecto, el presente trabajo abordará tres contenidos claramente identificables, por un lado lo referente al "acto interna corporis" y por el otro, lo referente al Reglamento de la Asamblea Legislativa, procurando en ambos casos, considerar sus aspectos medulares; finalmente, en el último de los temas se abordará lo referente al reglamento en su naturaleza de acto interno. En todos los casos se procurará considerar el fenómeno complejo que integra dicha norma. El método que se utilizará es

descriptivo, sobre una base hermenéutica cuantitativa, que pretende exponer los aspectos más relevantes de los tópicos en consideración, pero sin llegar en ningún caso a un agotamiento temático, ya que es necesario recordar que estamos frente a un artículo científico, que tanto por temas de extensión como por nivel investigativo no puede llegar a esos alcances; y porque el fin pretendido es generar un tema que permita una discusión sana a partir de él. Por lo tanto, su estilo inacabado no es desidia de los autores, sino el deseo de permitir una discusión que resulta necesaria, en un ambiente jurídico que muchas veces olvida la importancia del diálogo socrático como medio para generar mayores niveles de consenso. Cabe advertir que el objetivo general del estudio se centra en acreditar los caracteres propios del acto interno y la doctrina que lo sustenta, en el caso del ordenamiento nacional.

1. Autonomía parlamentaria y la doctrina del "acto interno corporis"

Siguiendo al jurista español Álvarez Conde (Asociación Española, 1997) la separación de poderes (o, modernamente, de funciones) está acuñada dentro del Tratado o Ensayo del Gobierno Civil (1689) de John Locke (2003) y desarrollado en El Espíritu de las Leyes (1748) de Montesquieu, donde la idea es que el Parlamento sea el contrapeso del gobierno. Se parte de la lógica de que el poder público, unitario por su propia esencia, debe fragmentarse para asegurar que los derechos de los ciudadanos puedan cumplirse, en la medida en que la tendencia centrifuga globalizante tiene a la concentración de este. Así, la separación y algún nivel de independencia es sustancial a cada poder público, consecuentemente no es renunciable ni transmisible al igual que cualquier potestad pública. Un aspecto medular y que es la base del razonamiento es que si bien hoy sabemos que el poder público es uno y que la separación de poderes solo viene a desmembrar el poder como mecanismo de resguardo hacia los habilitantes,

en esencia lo disgregado son las funciones básicas del Estado y no su poder. En consecuencia, el poder público es siempre unitario, aun cuando su ejercicio venga de diferentes funcionarios u oficinas que lo ejercen, dentro del ámbito limitado de sus competencias. La división académica y física del poder es indispensable, pero siempre es una ficción jurídica, en la medida en que siempre es una unidad conceptual.

La concepción de función tiene la virtud de aceptar, sin mayores tapujos, la coordinación entre los poderes públicos, alejándonos de la concepción de la separación a ultranza que durante mucho tiempo se sostuvo. A final de cuentas, las diferentes estructuras públicas tienen como fin el suplir las necesidades sociales, por lo cual interactúan entre ellas, coadyuvándose dentro del ámbito de sus facultades para el cumplimiento de sus fines, sin perjuicio de controlarse. Dicha visión evidentemente genera un aspecto positivo para conceptualizar la realidad, pero tiene la deficiencia de olvidar el sustrato político de cada estructura pública. Negar la labor coordinada y articulada del poder público en muchos temas, lleva aparejado negar la existencia de la comunidad de los intereses públicos. Tema por demás clave, en momentos históricos donde el tema de la gobernabilidad resulta vital (Ordoñez, 2000), toda vez que la sociedad moderna exige cada día más la toma de decisiones no solo más complejas, sino de forma más ágil, que permita solventar problemas en concreto que se presentan. De esa manera, en muchos de los casos, la defensa de los derechos de los ciudadanos se flexibiliza con tal de obtener una solución oportuna, sin que con ello deba entenderse un detrimento de los derechos de los habitantes. No obstante, tampoco se puede olvidar que cada uno de los poderes del Estado (incluyendo el judicial) no solo presenta un elemento jurídico, sino también uno político que le resulta connatural.

El sustrato político va más allá del elemento de elección (sobre los temas del sufragio o por modalidad derivada), y supera manifiestamente el tema meramente partidario, pues tiene como norte una serie de decisiones de administración de alta gerencia y establecimiento de prioridades que desbordan el tema exclusivamente jurídico. Si el sustrato político es relevante en todos los poderes públicos, evidentemente, en aquellos donde la manifestación de ese carácter es más que manifiesto, su presencia es más allá que connatural. Debe recordarse que el derecho público —y en especial el constitucional— es jurídico-político, como dos caras de la misma moneda que interactúan y se mezclan para generar las decisiones. En esos casos, el poder público es inconcebible sin tomar en cuenta su naturaleza política, pues por su misma esencia lo define. Esto lleva aparejado que muchas decisiones presentan una fundamentación política que les resulta innegable y que sin tenerla presente resulta imposible de comprender, lo que resalta su carácter de algún nivel de independencia connatural, en la medida en que su supresión llevaría a tenerlo como exclusivamente jurídico cuando en efecto no lo es. Perdería sentido y credibilidad, pues se estaría analizando un problema desde solo un enfoque (Hauriou, 1980).

Dicha función de separación de cada poder se sustenta en su nivel de independencia, establecida en varios factores, entre ellos la autonomía financiera, la administrativa, la verificación de los poderes, la soberanía en materia política y en los debates de seguridad interior y la autodeterminación de ritmos y métodos de trabajo en el ejercicio de un poder reglamentario ilimitado. Entendido este carácter dentro del marco constitucional que le sirve de sustento, la autonomía parlamentaria constituye el fundamento del Derecho Parlamentario en una concepción básica y primigenia, y tiene como fin proteger al Parlamento frente a las posibles injerencias de los demás poderes públicos, especialmente del Poder Ejecutivo. Esta

concepción de la autonomía —orgánica o institucional— se inspira en la práctica inglesa con lo cual se pretende evitar la injerencia de la Corona. Por ello se concibió este privilegio parlamentario como *“garantía que asegura el normal desenvolvimiento y libre actuación de las Cámaras, sin tener a injerencia de otros poderes que vinieron a perturbar su funcionamiento”* (Pérez Serrano, citado en Asociación Española, 1997). La posición inglesa llegó a sostener la soberanía del Parlamento —de suerte que excluye la intromisión de cualquier otro poder (incluyendo el jurisdiccional), siendo muy propia de esa realidad— pero presenta una posición atenuada que resulta de mayor relevancia para los países de doctrina jurídica continental.

La doctrina del “acto interna corporis” se crea en Alemania en el siglo XIX, y tiene como finalidad resolver la cuestión acerca del control judicial de las leyes, además de suponer la quiebra del principio teórico de la división de poderes. La lógica consistía en que el control de las leyes por la forma y fondo es función judicial, pero los aspectos “interna corporis” eran de exclusivo conocimiento del órgano legislativo. Se sustentaba dicho razonamiento en la compleja política que estaba vigente dentro del acto legislativo, de forma que no era una actividad jurisdiccional, sino exclusivamente política. Se limitaba el control al aspecto externo, pretendiendo defender la independencia. Se trataba de una soberanía limitada (o más bien autonomía en sentido estricto); era una postura teleológica para los fines y funciones propias del Parlamento. Por ello, el núcleo del Derecho Parlamentario no es ya la protección de este frente a la posible injerencia de otros órganos constitucionales, sino el estudio de las relaciones entre las mayorías y minorías parlamentarias, lo cual implica que ambas han de someterse a reglas jurídicas, al Derecho; de esta manera se acepta la premisa general de que todo órgano del Estado, y el Parlamento es uno de ellos, debe ser presidenciable jurídicamente.

El concepto mismo del “acto interna corporis”, como su nombre lo refiere, se basa en la idea de la existencia de actos internos a la corporación u órgano público, cuyo sustrato no es esencialmente jurídico, sino político. Normalmente se trata de determinaciones internas, en algunas ocasiones sin manifestación hacia particular alguno; pero obviamente, en la medida que generen esa afectación se emiten por los medios que el mismo ordenamiento genera. Se trata de un núcleo duro, de autonomía limitada de la estructura pública, donde repele en uno, varios o todos los aspectos la intervención externa, especialmente la del ejecutivo, pero eventualmente podría incluir la judicial. Eventualmente puede incluir conductas particulares, como generales e incluso normativas, según sea el caso. Naturalmente, esta condición interna no se circunscribe exclusivamente al poder legislativo, en la medida en que todo órgano político lo presenta; no obstante, entre más grande es la conformación del órgano, su manifestación es mayor. En el caso del cuerpo legislativo, se suma que su vocación es política por sí, lo que lleva aparejado que sus manifestaciones son más obvias y palpables.

El propio Tribunal Constitucional Español aceptó dicha doctrina (la de imposibilidad de intromisión más absoluta) en varios de sus fallos (a manera de ejemplo, véase 183/1984, 12/1986, 292/1987, 268/1987 y 1618/1987), la que posteriormente fue superada para el sometimiento pleno al derecho, en la lógica de que el parlamento tiene como fines básicos la actividad legislativa y el control del gobierno. López Garrido (citado en Asociación Española, 1997) llega a señalar lo siguiente:

la existencia de un núcleo esencial del derecho parlamentario compuesto por aquel conjunto de relaciones jurídicas en las que el actor y el sujeto pasivo de la normativa vienen a un mismo elemento, como son la Asamblea

Legislativa y sus órganos, de aquel otro conjunto de relaciones jurídicas, que no formarían parte ya de ese núcleo esencial, que afectan a las relaciones del Parlamento con sujetos externos a él, ya sean órganos constitucionales o bien simples personas privadas. En el primer supuesto se mantendría, en esencia, la concepción liberal, caracterizada por la ausencia de control jurisdiccional de los actos parlamentarios en cuestión (p. 36).

En el segundo caso, habría que proclamar el principio de residenciabilidad judicial de los actos parlamentarios. En todo caso, el núcleo fundamental "duro" es lo esencial del "acto interna corporis", que hasta este momento se mantiene.

A nivel doctrinario, la autonomía frente a la función jurisdiccional es conocida como autodiquia o autocrinia, en virtud de la cual la Cámara no podría ser llamada (vocatio in ius) ante los tribunales y tiene su origen en el concepto de prerrogativa o privilegio; y ha presentado sustento histórico más allá del Reino Unido, pues Auby Drago (citado en Asociación Española, 1997) lo sostenía hace cincuenta años para Italia, aun cuando hoy se considere superado. La postura moderada dentro de la cual se ubican hoy la mayoría de los Estados de tradición jurídica continental parten de una inversión del principio de jurisdicción de los actos, en el entendido de que la mayoría son controlables, siendo la excepción de aquellos los que no son controlables. Pese a esto y sin mayores discusiones, la mayoría de los Estados de tradición continental, sostienen hoy, sin necesidad de rasgarse las vestiduras, que existen actos de naturaleza interna, cuyo conocimiento en vía jurisdiccional es tangencial y ocasional, siendo que la actividad jurisdiccional sobre ellos es meramente residual.

2. Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa

La Real Academia Española (2001) define 'reglamento' como: "*Colección ordenada de reglas o preceptos, que por la autoridad competente se da para la ejecución de una ley o para el régimen de una corporación, una dependencia o un servicio*". Según Hernández (2004),

en los parlamentos modernos los reglamentos internos constituyen la normativa fundamental para su organización y funcionamiento. Sin ellos las funciones constitucionalmente atribuidas a la Asamblea Legislativa, como la de control parlamentario y la de dictar las leyes, no encontrarían cabal ejecución, pues tales reglamentos establecen los diferentes procedimientos parlamentarios, conforme a la naturaleza de las distintas funciones del órgano legislativo, idóneos para ejecutar tales cometidos (p. 34).

En esencia, se entiende que es un reglamento, en la medida en que es norma de detalle, que regula con relativa minuciosidad los diferentes elementos de la actividad, empero su nivel jerárquico no es propiamente reglamentario. Véase que si tratara de tal, carecería de cualquier discusión sobre su naturaleza jurídica o jerarquía. Es, básicamente, un acto "*sui generis*" dentro de la estructura jurídica nacional e internacional.

La facultad de autoorganización o autodeterminación del cuerpo legislativo ha sido reconocido en múltiple jurisprudencia (véase el voto 2005-017616 de la Sala Constitucional a manera de ejemplo) de manera libre, siempre y cuando se encuentre supeditada a la Constitución Política, lo que lleva incluidos tanto las normas expresas como los principios y valores que ella misma consagra, entre los cuales destacan el de igualdad y no discriminación, publicidad y debido

proceso. Recordemos que dentro de un sistema republicano es difícil conceptualizar un acto de derecho público absolutamente libre, lo que existen son márgenes de discrecionalidad para el ejercicio de la función. Se le considera como consustancial al sistema democrático (voto 2005-07961 de la Sala Constitucional) y transgredirlo es vulneración manifiesta a la normativa interna e internacional sobre la materia.

En otras palabras, un poder legislativo sin un reglamento interno carece de toda organización a lo interno y hace que sus funciones constitucionales (creación y modificación de las leyes en especial, pero no hay que dejar de lado el tema del control político, entre sus múltiples actividades) resulten contrarias al debido proceso establecido mediante la Constitución. Es de recordar que este debido proceso surge en nuestro caso del numeral ciento veinticuatro constitucional, donde se establece el procedimiento que tiene que llevarse a cabo para la formación de las leyes y que es extrapolable a cualquier acto legislativo con los acoples correspondientes, sin perjuicio de otras normas como el derecho de defensa y la posibilidad de aportar prueba. La regulación constitucional del procedimiento legislativo (llámese de formación de la ley ordinaria o de reforma parcial o general de la Constitución) demuestra la aspiración del constituyente originario en el sentido de que tal cause fungiera como garantía. Por ello, se afirma que

el procedimiento parlamentario no tiene una finalidad en sí mismo, sino que cumple una función instrumental y garantista. Hacia lo externo sirve de garantía para los ciudadanos en sus relaciones con el poder público y a lo interno del Parlamento funciona como garantía de los intereses de las minorías en el representadas (Gutiérrez, 1999, p. 162).

Efectivamente, el procedimiento legislativo permite que entes ajenos al

parlamento puedan participar en él, sea emitiendo su opinión o ejerciendo presión en resguardo de sus intereses. Además, sirve como cause para que las minorías tengan la oportunidad de ejercer sus derechos de oposición si consideran que el proyecto que se tramita no es conveniente a los intereses de la nación. Es en esencia una de las funciones básicas de la norma reglamentaria, no solo por un principio de seguridad jurídica, sino por una garantía de los accesos de los habitantes a la conformación del acto legislativo. Para tal efecto, el Reglamento de la Asamblea Legislativa tiene disposiciones que aseguran esta participación, al respecto de lo cual ha dicho la Sala Constitucional:

En un sistema democrático ello supone dar una amplia participación a todos sus integrantes, o al menos, a una parte considerable de ellos. Precisamente, esta es la razón por la que el debido proceso legislativo no ha sido diseñado para ser un trámite célere o de emergencia, antes bien, es del más alto interés público, que sea de calidad y que la decisión final sea el producto de la más honda reflexión. En la Asamblea Legislativa se encuentra el foro que representa las diversas fuerzas políticas y su dinámica debe permitirles el espacio necesario, tanto para las discusiones como para las negociaciones políticas, en la aprobación de proyectos de ley o en el control político que le es propio. El procedimiento legislativo debe garantizar, en esa dinámica –como ya se dijo- el acceso y la participación de las minorías, pues ellas también representan intereses de la sociedad civil. No cabe duda a la Sala que el Reglamento de la Asamblea Legislativa, mediante la determinación de períodos de intervención de los diputados, tanto en el plenario como en las comisiones, potencia una amplia participación de todos los sectores en el debate

parlamentario y, además, cuando se ocupa de la participación proporcional de las minorías, no hace otra cosa, más que desarrollar lo que la Constitución Política garantiza en torno a los grupos cuantitativamente menores, también representados en su seno (S.C.V. # 3220-00).

El fundamento del reglamento interno es la posibilidad de regular su propio funcionamiento, de acuerdo con sus intereses constitucionales; otras características además de la regulación son:

- Instrumento técnico para transformar el proceso político en un proceso jurídico, es decir, apegado a las leyes. Se considera técnico por cuanto incorpora los elementos propios del funcionamiento de los órganos colegiados desde la óptica técnica jurídica, normalmente en una redacción más llana.
- Flexibilidad, con el objetivo de incorporar las diferentes corrientes políticas que se dan dentro de la Asamblea Legislativa. Es normal la incorporación no solo de espacios para la discusión política, elementos de escape de presión y posibilidades para generar consensos en sus diferentes momentos; además de una adaptación del principio de inderogabilidad singular de los reglamentos por considerar en las próximas líneas.
- Estabilidad, ya que debe procurar el adecuado funcionamiento de la Asamblea, sin atropellar los derechos o deberes de los diferentes grupos allí representados. Cada modificación a la norma lleva aparejado un posible desequilibrio entre los grupos, lo que de por sí determina un trato cuidadoso sobre el tema.

- Derogabilidad, es importante que el Reglamento cuenta con la posibilidad de ser derogado/sustituido por otros actos parlamentarios debidamente aprobados para tal fin. Un aspecto que sí debe quedar claro es que su derogación siempre debe estar precedida de otra norma que la sustituya, ya que el cuerpo legislativo no podría quedarse sin un instrumento que le permite generar acuerdos. Evidentemente, por ser una norma de regulación interna, cualquier variación es precedida de un debate interno de los grupos afectados. Es de recordar que si bien representa una mayoría, debe garantizar los escapes de la minoría, so pena de romper el equilibrio que representa.
- Costumbres parlamentarias, el reglamento generalmente incluye ciertas normas de origen costumbrista para integrar y suplir el contenido de sus disposiciones. Normalmente, surgen a partir de la norma reglamentaria que estaba vigente para aquel momento y posteriormente se incorpora (costumbre según lege) dentro de la norma positiva (Pacheco, 2008).
- Desaplicación a un caso concreto por acuerdo de una determinada mayoría.

El principio de inderogabilidad singular de las normas reglamentarias, presenta características especiales en esta materia, las cuales es necesario ver en detalle. Es evidente que dicho principio se extrae del artículo trece de la Ley General de la Administración Pública, pero a su vez no es más que una emanación del numeral once de la carta fundamental, pues al final de cuentas es un subprincipio del de legalidad. La lógica es que el sometimiento del ordenamiento de detalle de la estructura pública es absoluto, de suerte que si le resultara posible desaplicarlo frente a casos en concreto, se generan cuadros de discriminación odiosa a partir de esquemas de

discrecionalidad de la función pública. La Sala Constitucional ha resultado especialmente clara en la necesidad de cumplir la norma reglamentaria, en cuanto limite la actividad legislativa, al respecto ha señalado:

El principio de la inderogabilidad singular es muy propio y particular de la potestad administrativa reglamentaria, esto es, de la facultad de todo jerarca administrativo de dictar reglamentos internos de organización o servicio, o bien, del Poder Ejecutivo de emitir disposiciones reglamentarias ejecutivas de una ley, sector del ordenamiento jurídico en el que funge como un límite sustancial al ejercicio de esa prerrogativa. En nuestro medio jurídico, el principio fue importado del Derecho Administrativo al Derecho Parlamentario, con todos los inconvenientes que, eventualmente que, eventualmente, pueden implicar en este último ámbito. En efecto, la inderogabilidad singular de los reglamentos administrativos surgió como un instituto para garantizar que una norma administrativa de alcance general y abstracto, no sea excepcionada o despicada casuísticamente, esto es, para determinados casos particulares, todo en resguardo del principio constitucional de la igualdad de los destinatarios -efectos externos- frente a la misma (artículo 33 de la Constitución Política). En la dinámica interna propia e inherente a la Asamblea Legislativa, este principio constituye un fuerte valladas o una camisa de fuerza para el dinamismo, flexibilidad y adaptabilidad a las necesidades políticas que debe inspirar y caracterizar al Derecho Parlamentario en todo momento. Empero, pese a la eventual inconveniencia del precepto, se trata de una disposición que ha sido instituida por la propia Asamblea Legislativa en el ejercicio de su

potestad de auto-normación o auto-regulación, la cual tiene asidero constitucional, tanto en principios como el de separación de funciones (artículo 9), como en los preceptos constitucionales expresos (artículos 121 inciso 22 y 124) y que como tal debe ser observado y respetado hasta tanto ese órgano del Estado no disponga otra cosa distinta por el trámite de reforma al reglamento" (voto 2006-3671 de la Sala Constitucional).

Dicha máxima del derecho público tiene su excepción en materia parlamentaria, donde según Hernández (2004) "el principio de la derogabilidad singular.....constituye la verdadera Gundnorm de los reglamentos parlamentarios. Sin este principio de aplicación frecuente en todos los Parlamentos del mundo, el funcionamiento del órgano legislativo se vería entrabado muchas veces de manera innecesaria" (p. 40). La lógica es muy sencilla en la materia, se supone que los órganos públicos deben adoptar decisiones donde el marco normativo no logra dar la flexibilidad requerida, en esos casos este último cede con tal de permitir el acto. Claro está que para llegar a ese escenario es necesario que se configuren varios requerimientos. El primero y más manifiesto es que la facultad es exclusiva del cuerpo legislativo, pues en los demás casos prevalece el numeral trece ya señalado. En segundo lugar y no menos importante es que se requiere una mayoría calificada especial, que en el caso del ordenamiento patrio es la misma necesaria para generar una modificación al texto de detalle (artículo 121, inciso 22 de la Constitución Política). La propia Asamblea puede decidir la inaplicación de una disposición reglamentaria para un caso concreto, para lo cual el Reglamento estipula que este principio es válido para los casos que están establecidos expresamente, con lo cual su aplicación se convierte en un punto intermedio. El razonamiento que subsiste es que la derogación

singular (que como ya se dijo está vedada para otras áreas del Derecho Público) lleva implícita una derogación y posterior vuelta a la vigencia de la norma (restauración del ordenamiento precedente), de allí su nombre. Todo esto lleva aparejado una excepción a las reglas ordinarias. Retomando la cita expuesta, no se trata de una derogación por la mera facultad, sino para permitir que el acuerdo político fluya y que el ordenamiento jurídico no sea un obstáculo para la determinación legislativa. Sin duda, esta es la generación de un procedimiento especial, ordinariamente ante situaciones de urgencia, emergencia o necesidad política-jurídica; decimos que es especial en la medida en que no se pretende que dicho procedimiento se mantenga vigente de manera indefinida, advirtiendo eso sí, que se trata de una situación excepcional.

En la sentencia 03671 con fecha de veintidós de marzo de dos mil seis, la Sala expresa sobre la inderogabilidad singular y las reformas al reglamento que:

existe una franca y evidente diferencia entre la inderogabilidad singular del reglamento de la Asamblea Legislativa y las reformas o modificaciones a éste, por lo que es preciso señalar sus respectivos alcances.Según el tenor literal del artículo 208 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, la inderogabilidad singular está proscrita de forma general, de modo que procederá, únicamente, a texto expreso del propio reglamento, con lo cual no se trata de una desaplicación específica o concreta sino general y abstracta al estar contemplada en una norma reglamentaria. El principio de la inderogabilidad singular es muy propio y particular de la potestad administrativa reglamentaria, esto es, de la facultad de todo jerarca administrativo de dictar reglamentos internos de organización o servicio, o bien, del Poder Ejecutivo de emitir disposiciones reglamentarias

ejecutivas de una ley, sector del ordenamiento jurídico en el que funge como un límite sustancial al ejercicio de esa prerrogativa (...). En la dinámica interna propia e inherente a la Asamblea Legislativa, este principio constituye un fuerte valladar o una camisa de fuerza para el dinamismo, flexibilidad y adaptabilidad a las necesidades políticas que debe inspirar y caracterizar al Derecho Parlamentario en todo momento..... Los reglamentos son modificables ad nutum, esto es, la potestad reglamentaria es discrecional como también lo constituye su reforma o modificación para ajustarlo a la realidad y dinámica parlamentaria de un momento determinado.

La Sala reiteradamente reconoce la potestad autorreglamentaria de la Asamblea, incluso sobre la inderogabilidad singular, al establecer que el Reglamento permite esta figura de manera excepcional y para los casos previamente reconocidos. Incluso la Sala hace una clara diferencia entre las reformas al reglamento y la inderogabilidad singular, ambas reguladas en artículos diferentes del Reglamento. Dentro de este marco, la Sala no encuentra vicios de inconstitucionalidad a la hora de derogar o incluir artículos al Reglamento, como el caso del artículo doscientos ocho bis. Hace bien la Sala al establecer que las modificaciones unilaterales por parte del presidente de la Asamblea Legislativa al reglamento contienen vicios de inconstitucionalidad, pues no respetan lo establecido en el propio reglamento, con lo cual no se garantiza así la mayoría requerida para las reformas al reglamento.

Existen varias teorías sobre la naturaleza jurídica de los reglamentos, a saber:

- Normas de naturaleza práctica y consuetudinaria: constituyen reglas materiales, no jurídicas, de las que se

puede apartar el reglamento cuando así lo considere conveniente previa aprobación de un determinado número de legisladores.

- Normas de naturaleza estatutaria, es decir, al ser el Poder Legislativo soberano, puede establecer sus propias normas de manera autónoma, ya que sus efectos son hacia lo interno y no hacia el ordenamiento estatal.
- Leyes en sentido material, aunque no en sentido formal, de lo que se infiere que se está ante un acto normativo que no es de carácter legislativo.

Esta materia se retomará en el momento de considerar el último de los capítulos de este pequeño ensayo, por cuanto repercute sobre el tema del “acto interna corporis”, aun cuando sí conviene adelantar que nos orientamos hacia el segundo supuesto.

Concretamente el Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa es un acto legislativo, ya que se aprueba y se reforma en una sesión plenaria, no requiere sanción ejecutiva y debe ser publicado en *La Gaceta*; además, se considera un acto legislativo reforzado, porque requiere mayoría calificada para su modificación, lo que se extrae del artículo ciento veinticuatro de la Constitución Política. Un aspecto relevante (pues lo restante se ha considerado anteriormente) es la ausencia de sanción ejecutiva. Se trata en efecto de un mecanismo que asegura el carácter interno de la decisión, excluyendo plenamente la participación exógena. No puede olvidarse que si bien la ley en sentido formal es concebida en el ordenamiento patrio como un consenso entre al menos dos poderes de la República (Legislativo y Ejecutivo) —en virtud de que el Poder Judicial es considerado casi como mero ejecutor de estas frente al conflicto que se le plantea—, en este caso no es necesario el acuerdo, dado que es mera voluntad del órgano legislativo. En cuanto a la publicación, se ubica dentro de los temas de transparencia de la función pública, como

mecanismo que permite dar a conocer a la ciudadanía la vigencia de la nueva disposición, advirtiendo que por el carácter normativo de esta, es de suma relevancia para asegurar su cumplimiento.

Según Hernández (2004), “*se concluye que la juricidad del Reglamento Interno se extiende a todo su contenido, es decir, a la totalidad de sus preceptos. Se trata, pues, de un acto legislativo reforzado con pleno contenido normativo*”. El carácter normativo de la disposición es un tema que no es objeto de discusión en este momento histórico, a pesar de que en su momento generó polémica, pues en aquel entonces, la ley cobraba una primacía en detrimento de las demás fuentes del ordenamiento. Con el resurgimiento del derecho de la constitución, esta no solo cobró un nuevo brío, sino también otras derivadas de ella como es el caso que nos ocupa. Ahora, con respecto a la jerarquización dentro de la normativa del Reglamento Interno, varios autores (Martínez Felipe, De Asís Roig citados por Hernández, 2004) indican que el concepto de jerarquía del reglamento no es de mayor utilidad, lo que realmente denota la diferencia es la competencia. En palabras de Hernández (2004), “la norma que se inmiscuya en el campo del Reglamento Parlamentario incurre en inconstitucionalidad...y, viceversa, la norma parlamentaria que se exceda de tal normación incurriría igualmente en incompetencia, o falta de habilitación constitucional” (p. 46). Así, los temas internos están reservados al Reglamento sin poderse incluir. Este tema se retomará en el último de los contenidos del artículo.

De acuerdo con Rubén Hernández (2004) existen tres tipos de normas en referencia al Reglamento Interno:

- Normas que constituyen una repetición formal de las normas constitucionales, las cuales existen y se aplican independientemente del propio reglamento interno. Esta situación es connatural al Reglamento como tal, al

ser una norma derivada de manera directa de la propia constitución.

- Normas de interpretación de los principios constitucionales sobre la estructura y funcionamiento de la Asamblea.
- Normas nuevas, que disciplinan aspectos no regulados por la Constitución.

3. Principio de Reserva del Reglamento Interno y el "acto interna corporis"

Existen dos bases fundamentales sobre las cuales se centra el principio de reserva en esta materia, a saber: el artículo ciento veintiuno inciso veintidós de la Constitución Política. La norma literalmente señala dentro de las facultades del órgano legislativo, lo siguiente: "22) *Darse el Reglamento para su régimen interior, el cual, una vez adoptado, no se podrá modificar sino por votación no menor de las dos terceras partes del total de sus miembros*". Es de precisar que el constituyente (advirtiendo que el texto no es incorporación de la constituyente, sino que es parte de la Constitución de 1871, República de Costa Rica, 1949) tuvo el cuidado de utilizar el término "reglamento", no solo con una correcta precisión jurídica, sino con un interés manifiesto. Es evidente que la facultad reglamentaria en sentido propio no es ordinariamente asociada al órgano legislativo, sino que es función ejecutiva (al margen de cuál órgano la despliegue, según el artículo primero de la Ley General de la Administración Pública y la misma norma del Código Procesal Contencioso Administrativo) que habitualmente se ubica en el Poder Ejecutivo. Para el momento de promulgación de la Constitución y menos aún para el antecedente que le precede, era casi inconcebible un reglamento fuera de la esfera ejecutiva. Para el momento histórico en particular, se pretendía establecer una excepción expresa a la facultad reglamentaria y fijar que en esa materia el Poder Legislativo sí presentaba competencia para emitir la norma. Por otro lado, el vocablo que si bien pudo haber sido sustituido

por otros como "normativa interna" según es posible ubicar en otros ordenamientos, tiene la virtud de evidenciar el carácter de detalle de la disposición normativa. La facultad de la emisión como tal ha sido vista por la Sala Constitucional como una emanación del principio democrático que pregona el artículo primero de la carta magna, llegando a señalarlo como "acto interna corporis" (véanse los votos 2008-11210 y 990-1992 de la Sala Constitucional).

Otro aspecto que resulta de especial relevancia es lo referente a la mayoría necesaria para su aprobación, que como tal es calificada (idéntica a la necesaria para una reforma constitucional), lo que manifiestamente pretende proteger a las mayorías parlamentarias y obliga a los consensos legislativos. Es de recordar que si bien cada diputado representa a la nación, de permitirse que cada uno de ellos pudiera por su sola manifestación venir a alterar los procedimientos legislativos, no habría forma de avanzar sobre el cumplimiento de los fines públicos encomendados. La toma de partido a favor de una mayoría especialmente agravada tiene su justificación en buscar algún nivel de rigidez en el trámite, sin dejar de lado la posibilidad de la derogación singular del reglamento.

Como se mencionó anteriormente, la Asamblea Legislativa tiene la potestad de variar su reglamento interno como parte de sus facultades, siempre y cuando lo realice mediante lo establecido a nivel constitucional en el artículo supracitado. La independencia de los tres poderes del Estado está garantizada mediante los preceptos constitucionales; sin embargo, también el constituyente estableció el sistema de pesos y contrapesos para evitar la concentración de poder en uno de los poderes estatales. Hizo bien el constituyente al establecer que la reforma o derogabilidad del Reglamento requiera de mayoría calificada para tal asunto, por lo tanto esto no compromete la independencia y soberanía del Legislativo, únicamente garantiza la protección de las minorías y el desborde del

poder legislativo. En este caso específico si está sujeto a control constitucional el accionar de la Asamblea para efectos de modificaciones al Reglamento, sin esto considerarse una intromisión en las funciones legislativas.

Según Henández (2004) la reserva reglamentaria está determinada para:

- Organización y funcionamiento de la Asamblea Legislativa: El primero de los temas refiere a los diferentes órganos legislativos a excepción claro está de los temas de los diputados, el plenario, las comisiones plenas y la existencia del directorio. Sobre este último, cabe advertir que la generación de una mesa directiva es básico y consustancial, pero su conformación, cantidad de diputados y demás aspectos internos quedan dentro de la órbita de la determinación legislativa. En igual sentido, está el tema de las comisiones (a excepción de las plenas, que tienen regulación a partir del numeral ciento veinticuatro de la Constitución Política), lo que incluye su existencia, conformación y materias que le corresponde conocer. Naturalmente, la distribución de todos los temas administrativos se ubican dentro del funcionamiento.
- Regulación detallada del procedimiento legislativo: Es evidente que los numerales ciento veintitrés y siguientes de la norma fundamental establecen una serie de elementos básicos sobre el procedimiento legislativo, los que vienen a constituir límites en esta materia, empero eso no impide que existan temas afectos a la libertad legislativa. Así, por ejemplo, tenemos todo lo referente al procedimiento en comisión, temas de agenda en general, e incluso requerimientos de votación, salvo en la última de ellas, sobre el cual la misma

jurisprudencia ha mostrado posturas divididas.

- Regulación detallada de los otros procedimientos legislativos, como por ejemplo votos de censura, comisiones de investigación, comparecencia de los ministros al plenario, etc. Como es posible constatar, todo aquello que es referente a aspectos de control político se encontraría cubierto por este acápite, en la medida en que el marco supralegal no establece mayores elementos sobre el particular.
- Procedimiento de reforma del propio reglamento, donde el único límite es el mencionado inciso veintidós del artículo ciento veintiuno, específicamente en lo referente a la mayoría necesaria en esta materia. Cabe advertir que la norma permite la reforma, sea total o parcial, pero no prevé la ausencia absoluta de la disposición.

Como se ha adelantado, en el ordenamiento patrio, la Sala Constitucional no interviene en la modificación del Reglamento Interno, únicamente establece que cualquier modificación debe seguir el procedimiento establecido y el resultado externo (leyes), principalmente si es materia de control constitucional. Claro está, el Reglamento siempre se encuentra supeditado a la Constitución, en cuanto las bases de la norma se sustentan en aquella, sin poder quebrantarla; pero dentro de los márgenes de discrecionalidad, el órgano legislativo presenta una absoluta libertad para decidir como bien lo considere. Es de advertir, naturalmente que como la remisión al derecho anterior (Lastra, 2010) existe una tendencia histórica a tomar como base la norma precedente y que los cambios se den dentro de aquello ya conocido (Novoa, 1977), pero más por una posición cultural que por una restricción en sí misma. Quizá, el único tema sobre el cual sí existe pronunciamiento sería lo referente a la proporcionalidad y racionalidad de la

determinación como parámetro constitucional, aspecto sobre el cual debe aplicarse el debido cuidado, pues bien podría ser que una cláusula que a simple vista parece carecer de lógica, corresponda a una negociación política que permita llegar a acuerdos.

A la hora de razonar sus facultades frente al tema, el tribunal constitucional se reconoce como moderadas y llega a señalar que su intervención es solo frente a los excesos, pero sin poder llegar a incluirse dentro de la facultad constitucional (voto 2005-7961 de la Sala Constitucional), lo que es coherente con lo indicado. Cabe transcribir lo dicho:

Asimismo, la Sala Constitucional ha declinado la competencia cuando se está en presencia de normas que regulan la organización, el funcionamiento y los procedimientos del Parlamento ('interna corporis'). De acuerdo con la doctrina y jurisprudencia comparadas, la única excepción a la inimpugnabilidad de los 'interna corporis' se presenta cuando la violación de las normas de organización, funcionamiento y procedimiento parlamentario - constitucional o reglamentario- en la adopción del acto interno, se traduce en una violación de trámites substanciales en el procedimiento de formación de leyes o de acuerdos legislativos o cuando se aprueban convenios internacionales de derechos fundamentales, lesión que, en este último caso, únicamente sería revisable por la vía del amparo. Si se reconociera la competencia del Tribunal Constitucional en este ámbito, se comprometería el principio de autonomía parlamentaria, el cual, como corolario del principio de separación de poderes, no admite el examen sobre la corrección constitucional o reglamentaria de

actos internos y de mero trámite del órgano parlamentario por parte del Tribunal Constitucional; tampoco la adecuación reglamentaria de los procedimientos considerados abstractamente.

Cabe advertir sobre el particular una precisión que normalmente es propia del Derecho Administrativo, y que para el caso es de relevancia suprema. El artículo seis, punto dos de la Ley General de la Administración Pública reconoce la figura del reglamento autónomo subordinado al campo de vigencia, lo que es coherente a lo dicho hasta ahora. Por su parte el numeral cincuenta y nueve del mismo punto llega a señalar que cualquier reglamento autónomo se encuentra subordinado a cualquier norma legal futura que llegue a promulgarse sobre el particular, lo que técnicamente es incorrecto. Aceptar esa posibilidad llevaría aparejado el reconocer un carácter residual a la norma reglamentaria, en estos casos, negando un núcleo duro que es la base de su existencia. Adicionalmente, en el voto 1084-93 se establece que:

Se reserva al reglamento legislativo, cuya reforma exige mayoría calificada, la regulación del número de las comisiones y de las demás condiciones para la delegación y la avocación, y los procedimientos que se aplicarán en estos casos. Lo cual potencia las facultades de autorregulación que constitucionalmente ya tiene atribuidas la Asamblea, cuyo ejercicio, de una u otra manera, puede ser objeto de control por parte de la jurisdicción constitucional. Facultades de autorregulación que, en fin, pueden ser empleadas -en el caso que nos ocupa- para incrementar la apertura de la Asamblea en el sentido del pluralismo político a la hora de integrar todos los órganos que

participen en el mecanismo de la descentralización, y no solo de algunos de ellos, favoreciendo, en conjunto, el cumplimiento de la regla de la proporcionalidad que, desde esta perspectiva global y compleja, no parece que (entendida razonablemente) la Asamblea la haga radicar de modo exclusivo y exhaustivo en una pura necesidad aritmética."

Posteriormente mediante el voto 8408 el Tribunal Constitucional llegó a establecer que:

la potestad del Parlamento para dictar las normas de su propio gobierno interno (interna corporis), no sólo está prevista por la Constitución Política en su artículo 121 inciso 22), sino que es consustancial al sistema democrático y específica de la Asamblea Legislativa como poder constitucional (...). El objeto perseguido con la atribución de la competencia para autoorganizarse la Asamblea, es la de que por su medio sean regulados sus procedimientos de actuación, organización y funcionamiento y en consecuencia su organización interna es materia propia de esa competencia y por ende, no existe obstáculo para que, con ocasión de su ejercicio, sean establecidos otros tipos de mayorías razonables, en tanto se respeten los principios de igualdad y no discriminación.

Queda de nuevo establecido que la potestad autonormativa de la Asamblea es un hecho y está dentro del marco constitucional; sin embargo, esta potestad no puede ser contraria a la Constitución y a los derechos fundamentales que en ella se consagran.

La Sala Constitucional, primero establece que la interpretación de las leyes y las modificaciones al Reglamento Interno son atribuciones

constitucionales de la Asamblea Legislativa, es decir, ratifica el "acto interna corporis" y su existencia. En otras palabras, le da soporte a la tesis de la potestad autonormativa de la Asamblea Legislativa a lo interno. Así mismo, reconoce que la Asamblea Legislativa está sujeta o regulada por ciertas normas constitucionales, como lo son los valores, normas y principios constitucionales; y los principios de razonabilidad, racionabilidad y proporcionalidad. Adicionalmente, establece que no es posible violentar derechos fundamentales mediante un simple acto de carácter administrativo o procedimental. Finalmente, hace un llamado de atención a la imposibilidad jurídica de que los actos "interna corporis" tengan vicios de exceso de poder.

En la materia que nos ocupa, es la norma reglamentaria la que debe regular los tópicos a ella encomendados y no una ley en sentido formal. Además, aceptar esa posición es negar la eficacia jurídica que le corresponde. Si bien como es conocida la supremacía de las fuentes ubica a la ley por debajo de la Constitución, pero superior al Reglamento, este tipo de normas presenta una relevancia superior a la disposición reglamentaria ordinaria que no es equiparable con el esquema de fuentes ordinarias, lo que lleva aparejado que únicamente se encuentra subordinado a la Constitución Política y sin poder contrastarse nunca con la ley en sentido formal. Al respecto, no supone jerarquía alguna la relación entre ley formal y reglamento parlamentario, sino, únicamente, separación de competencias constitucionalmente garantizadas, perdiendo todo sentido hablar de superioridad de la ley sobre el reglamento y viceversa". El Tribunal Constitucional, a la hora de llegar a considerar el punto, llega a equipararla con una ley orgánica, pero cuya reforma es menos rigurosa (voto 2005-017616 de la Sala Constitucional), lo que en el fondo es el reconocimiento de su naturaleza especial.

Es de especial interés la Ley de Jurisdicción Constitucional para el procedimiento

parlamentario, ya que esta incursiona en él y, por tal motivo, cuenta con una jurisdicción especial. Sin embargo, la Sala Constitucional, en su sentencia 1-92, estableció que el Reglamento de la Asamblea Legislativa tiene valor y efectos de ley constitucional. Este fundamento constitucional lo señala la Sala Constitucional al establecer que el artículo ciento veintiuno, inciso dos, de la Constitución Política le da dicho rango. Parece manifiesto que el tribunal constitucional tiene problemas a la hora de conceptualizar la norma, pues trata de ubicarla dentro del esquema de fuentes ordinaria del Derecho Público, lo que en efecto no solo es incorrecto, sino también muy complicado. Es mejor en esta materia tomar la posición ya expuesta del jurista nacional Ruben Hernández y conceptualizarla como un tema de competencia, de suerte que en esta materia es ordenamiento descende directamente de la Constitución Política y la norma reglamentaria (sin ley en medio) y con posibilidad de normas inferiores, como el caso de la costumbre, para completar el bloque de legalidad. Procurar encajarla dentro del sistema de fuentes ordinarias, lejos de arreglar algo, promueve deficiencias metodológicas más complejas.

Otro tema que ha sido abordado tangencialmente, es que la norma puede fungir como control de constitucionalidad. Así, la Ley de Jurisdicción Constitucional, en el artículo setenta y tres, inciso tres, establece que: "procederá la acción de inconstitucionalidad cuando en la formación de las leyes o acuerdos legislativos se viole algún requisito o trámite sustancial previsto en el Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa". De manera que es imperativo distinguir el caso de las normas reglamentarias que establecen aspectos internos o no sustanciales, con respecto de las otras que vienen regulando temas externos o sustanciales. Estas últimas suplen una laguna constitucional y determinan la formación de la voluntad legislativa, por lo que su incumplimiento puede ser acusado y en caso de constatarse, sería viable

una inconstitucionalidad sobre esas bases. En el mismo sentido, el inciso e del mismo artículo autoriza el control sobre los tratados cuando en su aprobación se haya violado un trámite sustancial previsto en el mismo reglamento. Hernández (2004), al referirse al control jurisdiccional, establece que:

En síntesis, el control jurisdiccional de la Sala Constitucional solo se puede efectuar sobre los actos por medio de los cuales la Asamblea Legislativa efectúa su competencia, pero no sobre la decisión adoptada en virtud de criterio políticos y de oportunidad acerca de la ocasión idónea para el ejercicio de sus competencias (p. 44).

Todo lo cual resulta coherente con la argumentación ya señalada.

Adicionalmente, es sujeto de control jurisdiccional cualquier cambio que se realice al Reglamento Interno y viole los derechos constitucionales, esto mediante la vía de la acción de inconstitucionalidad o mediante consulta legislativa de constitucionalidad. Sobre el primero de los temas, se trata de una defensa del derecho vigente, de suerte que los cambios se realicen por los mecanismos que el ordenamiento establece, como requisito de legitimada y el alejamiento del caso. Al respecto, el título VI del Reglamento, en su artículo doscientos siete, establece que:

toda reforma total o parcial a este reglamento, así como la interpretación de cualquiera de sus disposiciones requiere, para ser aprobada, los dos tercios de los votos de la totalidad de los miembros de la Asamblea. // Las reformas deberán realizarse mediante el procedimiento establecido en el Art.124 de la Constitución Política.

Las reformas totales o parciales al reglamento son el “acto interna corporis” por excelencia que es sujeto de mayor controversia, ya que mediante los principios de flexibilidad e interés político pueden ser modificados o desaplicados con el objetivo de obtener un interés particular para la mayoría de los representantes de la Asamblea, de manera que, nuevamente, salvo los temas de razonabilidad de la medida y el cumplimiento de requisitos de forma, el control constitucional se torna nulo.

La Sala reiteradamente establece la potestad autonormativa de la Asamblea y no cuestiona los cambios que se puedan dar dentro de esta, lo que sí cuestiona el Tribunal es la no aplicación o aplicación indebida del Reglamento como tal. En el caso concreto se cuestiona el no apego al procedimiento legislativo, al establecer que no se votaron ciertas mociones y el rechazo de las apelaciones planteadas por una diputada. Es decir, para los efectos, la Asamblea está en todo su derecho de votar un proyecto de ley como mejor lo considere, siempre y cuando esa votación y discusión se dé dentro del marco reglamentario establecido por la propia Asamblea Legislativa en su Reglamento.

A manera de conclusión

La característica primordial para la existencia de un Estado es la división de poderes, con el objetivo de evitar la concentración del poder en un solo ente; sin embargo, al existir la división de poderes también existe la necesidad de instaurar un sistema de pesos y contrapesos mediante el cual se mantenga el equilibrio entre los diferentes poderes, en nuestro caso entre los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La Asamblea Legislativa como primer poder de la República debido a su función de creación y modificación de leyes, tiene un reglamento de carácter sui generis, por cuanto puede ser modificado de acuerdo con las necesidades de la Asamblea, cumpliendo ciertos requisitos.

Esta potestad de modificar el Reglamento de la Asamblea Legislativa se le conoce como el

“acto interna corporis”, por cuanto no requiere ninguna autorización externa para efectos de modificar el proceso de creación de las leyes. El principal cuestionamiento que se le hace al “acto interna corporis” es si tiene roces de inconstitucionalidad y si a la vez es sujeto de tutela judicial mediante la Ley de Jurisdicción Constitucional. En primer lugar, a nivel constitucional, el Reglamento y sus modificaciones están debidamente consagrados, por lo que no existe ninguna duda de que es potestad legislativa autorregularse mediante las modificaciones al Reglamento Interno. Bien hizo el constituyente al establecer que las modificaciones al Reglamento Interno deben ser aprobadas por mayoría calificada, garantizando así la participación de las minorías en la Asamblea.

Con respecto al control jurisdiccional y una posible intromisión de la Sala Constitucional en materia Legislativa la posición que se presenta en este artículo es que no existe intromisión de la Sala Constitucional en el proceso de formación de las leyes mediante el control del Reglamento Interno. De acuerdo con las sentencias supracitadas y otras que sean analizado queda claro que el interés particular de la Sala Constitucional en materia de “acto interna corporis” es garantizar, en primer lugar, que no se violenten derechos fundamentales mediante el “interna corporis”; y, en segundo, que se respete el proceso establecido en el Reglamento para la función de creación y modificación de las leyes.

Referencias

- Araya Quesada, R. (2003). *La aplicación del principio democrático y sus derivados en el procedimiento ordinario legislativo a la luz del Reglamento de la Asamblea Legislativa*, Tesis de Licenciatura en Derecho, Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica.
- Asociación Española de Letrados del Parlamento. (1997). *Parlamento y Justicia Constitucional, Memoria del IV Congreso*. España: ARANZADI.

- Castillo, A. N. (2003). Veinticinco años de control jurisdiccional de la actividad parlamentaria. *Revista de Derecho Político UNED*, 471-480.
- Córdoba, J. y Reales, E. (2010). *Reglamento de la Asamblea Legislativa: con jurisprudencia de la Sala Constitucional*. San José: IJSA.
- Fernández, S.C. (2011). *La Potestad de Autonormación de la Asamblea Legislativa*. San José: IJSA.
- Figueruelo, A. (2011). *El control constitucional de los actos parlamentarios*. San José. sin editorial.
- Gutiérrez Gutiérrez, C.J. (1999). *Temas claves de la Constitución Política*. San José: IJSA.
- Hauriou, A. (1980). *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*. Segunda edición. Barcelona, España: Ariel.
- Hernández Valle, Rubén (2004), *El derecho de la constitución*, San José, Costa Rica, Juricentro.
- Hernández Valle, Rubén (2000). *Derecho Parlamentario Costarricense*. San José, Costa Rica: IJSA.
- Lastra Lastra, J.M. (2010) *Derecho a la lengua y lenguaje jurídico*, en <http://www.bibliojuridica.org/libros/2/740/5.pdf>
- Locke, John (2003), *Ensayo sobre el gobierno civil*, Madrid, Alba editores.
- Montesquieu, Charles Louis de Secondant (baron de La Brede) (1992), *Del espíritu de las leyes*, México, Porrúa..
- Muñoz, H.A. y Haba, E. (2011). *La Jurisdicción Constitucional*. San José, IJSA.
- Novoa Monreal, E. (1977). *El derecho como obstáculo al cambio social*. México: Editores Mexicanos.
- Ordoñez, J. (2000). *Globalización y neotribalización*, San José, Costa Rica, Investigaciones Jurídicas.
- Ortega, C. (2011). *La inviolabilidad parlamentaria y la doctrina de los interna acta corporis*. Valladolid, España, Ariel.
- Pacheco, M. (2008). *Teoría del Derecho*. Chile: Editorial Jurídica de Chile.
- Real Academia Española. (2001). *Diccionario de la lengua española*. Madrid, España.
- República de Costa Rica. (1949). *Asamblea Constituyente, Actas de la Asamblea Constituyente*. material del curso de Derecho Constitucional I, ULACIT 2010.
- República de Costa Rica. (1949). *Asamblea Constituyente, Constitución Política República de Costa Rica*. San José: Editec.
- República de Costa Rica. (1978). *Asamblea Legislativa, Ley General de la Administración Pública, Ley 6227*.
- República de Costa Rica. (1989). *Asamblea Legislativa, Ley de la Jurisdicción Constitucional*.
- República de Costa Rica (2007), *Asamblea Legislativa, Código Procesal Contencioso Administrativo, Ley 8508*.
- República de Costa Rica (1994), *Asamblea Legislativa, Reglamento de la Asamblea Legislativa de Costa Rica: anotado con resoluciones de la Sala Constitucional y criterios del Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa / Asamblea Legislativa, División Legislativa; Marina Ramírez Altamirano; con la colaboración de Elena Fallas Vega. - versión ordenada de 1994, actualizado a marzo de 2001*.
- República de Costa Rica, Sala Constitucional voto 1-92 de las 14: h del 7 de enero de 1992, *Acción de Inconstitucionalidad*.
- República de Costa Rica, Sala Constitucional voto 990-1992 de las 16:30 h del 14 de abril de 1992.
- República de Costa Rica, Sala Constitucional voto 1084-93, de las 14:39 h del 3 de marzo de 1993
- República de Costa Rica, Sala Constitucional, voto 8408 del 03 de noviembre de 1999.
- República de Costa Rica, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, voto 3220-00, de las diez horas treinta minutos del dieciocho de abril del dos mil.

República de Costa Rica, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, #2005-07961 de las 17:50 h del 21 de junio de 2005, consulta legislativa.

República de Costa Rica, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, voto, 2005-017616 de las 14:44 h del 21 de diciembre de 2005, consulta legislativa facultativa.

República de Costa Rica, Sala Constitucional, voto 2008-11210 de las 15 h del 16 de julio de 2008.

República de España, Tribunal Constitucional Español, voto 183/1984.

República de España, Tribunal Constitucional Español, voto 12/1986.

República de España, Tribunal Constitucional Español, voto 292/1987.

República de España, Tribunal Constitucional Español, voto 268/1987.

República de España, Tribunal Constitucional Español, voto 1618/1987.

Vera, J. M. (2011). *Resoluciones parlamentarias y recursos de amparo*. Madrid, Ariel, Editorial.