

**CON-104-2012 J\***  
**15 de noviembre de 2012**

**Señor  
José Joaquín Porras Contreras  
Diputado  
Asamblea Legislativa**

Estimado señor Porras Contreras:

Me refiero a su oficio DJJPC-267-2012 de 7 de noviembre de 2012, en el que solicita el criterio de este departamento con relación al régimen jurídico aplicable a los diputados independientes, así como las condiciones de orden administrativo que los rigen.

No se omite manifestar la dificultad de evacuar la presente consulta, dado que no se refiere a un caso concreto y en virtud de la generalidad de la misma. Pese a ello el artículo 1 del Reglamento Interno del Departamento de Servicios Técnicos, aprobado en Sesión N° 140-98 del Directorio Legislativo,<sup>1</sup> y sus reformas, es claro al indicar la obligación de esta asesoría de solventar este tipo de requerimientos, por lo que se procede de conformidad.

Establecido lo anterior, se debe decir sobre lo inquirido lo siguiente:

**I. SOBRE LA LICITUD DE REGULAR EL FUNCIONAMIENTO  
PARLAMENTARIO A PARTIR DE LAS FRACCIONES POLÍTICAS EN  
GENERAL Y DE SUS ÓRGANOS EN PARTICULAR.**

Los partidos son el instrumento por medio del cual nuestro régimen democrático canaliza el pluralismo ideológico y la participación ciudadana en el manejo de la cosa pública, con especial atención a la protección de los

---

\* Consulta evacuada por Luis Paulino Mora L., Asesor Legislativo, revisada por la Licda. Selena Repetto Aymerich, Jefa del Área Jurídico Hacendaria, bajo la supervisión final de la Licda. Gloria Valerín Rodríguez, Directora del Departamento de Servicios Técnicos.  
<sup>1</sup> “**Artículo 1.º** El Departamento de Servicios técnicos es una oficina de apoyo técnico profesional al servicio de la Asamblea Legislativa, del Directorio, de las Comisiones y de los diputados. (...) Tendrá las siguientes funciones: / Funciones generales: / Facilitar el análisis de los proyectos de ley y de todos aquellos asuntos que le corresponde dictaminar a los diputados y demás órganos legislativos, prestando asesoría técnica que permita evaluar adecuadamente los asuntos sometidos a su consideración y asesorar a los órganos legislativos en materia de procedimientos parlamentarios. / Funciones Específicas de Servicios Técnicos: / (...) -Asesorar a los órganos legislativos en materia de fondo y de procedimientos parlamentarios. / (...) -Realizar investigaciones sobre asuntos de interés para el Parlamento...”

derechos de las minorías.<sup>2</sup> En este sentido, constituyen un elemento fundamental del sistema político tal y como es concebido constitucionalmente.

Es por ello que, en el tanto las fracciones son la expresión de los partidos políticos dentro del accionar legislativo,<sup>3</sup> es jurídicamente válido que la Asamblea, en el marco de su competencia autoregulatoria,<sup>4</sup> ordene en buena medida con base en ellas el funcionamiento parlamentario.<sup>5</sup>

En este orden de ideas, tanto las bancadas políticas, como los órganos relacionados con ellas, tales como los jefes, subjefes y voceros de fracción,<sup>6</sup> juegan un papel de especial relevancia para el devenir legislativo, que se hace patente en lo siguiente:

a) La conformación de los órganos parlamentarios.<sup>7</sup>

<sup>2</sup> En este sentido, los artículos 95 y 98 de la Constitución Política, en adelante CPol, señalan lo siguiente: "**ARTÍCULO 95.-** La ley regulará el ejercicio del sufragio de acuerdo con los siguientes principios:/ (...) 6.- Garantías de representación para las minorías;/ 7.- Garantías de pluralismo político..." "**ARTÍCULO 98.-** Los ciudadanos tendrán el derecho de agruparse en partidos para intervenir en la política nacional, siempre que los partidos se comprometan en sus programas a respetar el orden constitucional de la República./ Los partidos políticos expresarán el pluralismo político, concurrirán a la formación y manifestación de la voluntad popular y serán instrumentos fundamentales para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad serán libres dentro del respeto a la Constitución y la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos."

<sup>3</sup> Ver en este sentido los siguientes artículos 7 bis y 8 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, en adelante RAL: "**ARTÍCULO 7 BIS.- Fracciones Parlamentarias/** En la Asamblea Legislativa se conformarán tantas fracciones parlamentarias como partidos políticos estén representados en ella. Los diputados se considerarán integrados a la Fracción del partido por el cual resultaron electos y ninguno podrá pertenecer a más de una fracción. No obstante, para la administración de los recursos referidos en el inciso 3) del artículo 25, de este Reglamento, los diputados cuyas agrupaciones no alcancen al menos tres diputados, se tendrán reunidos en una fracción mixta. (Adicionado mediante Acuerdo 5020, del 9 de noviembre de 1999)." "**ARTÍCULO 8.- Reuniones de Fracción/** Las Fracciones Parlamentarias sesionarán los días lunes de cada semana, entre las trece y las catorce horas y treinta minutos, para conocimiento, debate y resolución de asuntos de interés del Poder Legislativo y de sus respectivos partidos políticos. Las sesiones de los diputados reunidos en Fracción Política, celebradas en la sede de la Asamblea Legislativa, para todos los efectos, se tendrán como sesiones de comisiones permanentes. En el acta se consignarán la asistencia, la duración y todo lo que no se considere confidencial, a juicio de cada Fracción. (Modificado mediante acuerdo N° 6128, del 18 de agosto de 2003, artículo 1)."

<sup>4</sup> CPol: "**ARTÍCULO 121.-** Además de las otras atribuciones que le confiere esta Constitución, corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa:/ (...) 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..."

<sup>5</sup> En este sentido ver las sentencias de la Sala Constitucional números 2003-02865 de las quince horas con treinta minutos del nueve de abril del dos mil tres, 2009000849 de las doce horas y treinta y cinco minutos del veintitrés de enero del dos mil nueve, y 2009-14024 de las catorce horas y cuarenta y dos minutos del uno de septiembre del dos mil nueve.

<sup>6</sup> Sobre estos últimos ver el artículo 10 RAL: "**ARTÍCULO 10.- Voceros de Fracción/** Los Jefes de Fracción acreditarán a un Vocero de Fracción y a su respectivo suplente, ante el Presidente de cada Comisión Legislativa Plena."

<sup>7</sup> En este sentido ver los siguientes artículos del Reglamento de la Asamblea Legislativa: "**ARTÍCULO 27.- Atribuciones y deberes/** Son atribuciones y deberes del Presidente de la

---

Asamblea o de quien lo sustituya en su cargo:/ (...) 2. Nombrar las comisiones permanentes, a las que se refiere el artículo 65, y procurar darles participación en ellas a todas las fracciones políticas representadas en la Asamblea.” **“ARTÍCULO 52.- Composición/** 1. La Asamblea tendrá tres Comisiones Permanentes con Potestad Legislativa Plena, de diecinueve diputados cada una, integradas de tal manera que su composición refleje, proporcionalmente, el número de diputados que conforman las fracciones parlamentarias. Ningún diputado podrá ser miembro de más de una de estas Comisiones...” **“ARTÍCULO 53.- Nombramiento/** 1. La Asamblea nombrará las Comisiones Legislativas Plenas en una sola sesión, en el Capítulo de Régimen Interno. Sus miembros durarán en sus cargos una legislatura. El Presidente de la Asamblea, a propuesta de los Jefes de Fracción, someterá al Plenario una lista única que contenga la integración de las tres Comisiones, en una de las cinco primeras sesiones del mes de mayo. Si no hubiere objeción, se tendrá por aprobada. Si por moción de orden se presentaren otras listas con la integración de las tres Comisiones, éstas serán puestas a votación de inmediato. Si fueren rechazadas, se tendrá por aprobada la lista originalmente presentada por el Presidente. Si se aprobare una de las mociones presentadas, la lista contenida en ella se tendrá por definitiva y, en consecuencia, no procederá someter a votación las restantes./ 2. Si dentro de las cinco primeras sesiones, algún Jefe de Fracción no hubiere postulado los nombres de los diputados, será facultad del Presidente completar la integración de la lista, que presentará a conocimiento del Plenario en la sexta sesión. 3. El nombramiento se efectuará a más tardar en la séptima sesión de la legislatura correspondiente.” **“ARTÍCULO 55.- Permuta/** 1. Los diputados miembros de una Comisión Legislativa Plena tendrán derecho de permutar, durante el mes de mayo, con los diputados de las otras, siempre y cuando no se altere la proporcionalidad de las Comisiones./ 2. Para que sea eficaz la permuta, el Jefe de Fracción respectivo dará aviso al Presidente de la Asamblea para que lo informe al Plenario. Si no hubiere objeción en el Plenario, se tendrá por autorizada la permuta. Si existiese objeción, la permuta se pondrá a votación sin más trámite. Para referirse a ésta, el o los diputados que la apoyen podrán hacer uso de la palabra, individual o colectivamente, por un plazo que no exceda de los cinco minutos. Se conferirá igual plazo a quienes la objeten...” **“ARTÍCULO 67.- Composición e integración/** Todas las comisiones estarán compuestas por nueve diputados, salvo la de Asuntos Hacendarios, que estará conformada por once miembros, quienes durarán en su cargo un año./ El Presidente de la Asamblea deberá integrar a propuesta de los Jefes de Fracción, cada comisión de tal manera que su composición refleje, proporcionalmente, el número de integrantes que conforman las fracciones parlamentarias. Nadie podrá ser miembro de más de una de estas comisiones. (Modificado mediante Acuerdo N° 6115, del 23 de junio de 2003).” **“ARTÍCULO 88.- Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad/** (...) 3.- La Comisión estará integrada por tres a siete diputados, designados por el Presidente de la Asamblea, de los nombres propuestos por los respectivos Jefes de Fracción, de conformidad con las siguientes reglas:/ (...) b) Este nombramiento se realizará en reunión de los respectivos Jefes de Fracción, convocada para tal efecto, por el Presidente de la Asamblea.” **“ARTÍCULO 89.- Comisión Permanente Especial para el control del ingreso y el gasto públicos/** La liquidación del presupuesto ordinario y de los extraordinarios y el dictamen de la Contraloría General de la República, a los que se refiere el artículo 181 de la Constitución Política, pasarán en el mes de mayo de cada año al conocimiento de la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos, que estará compuesta por siete diputados, cuyo nombramiento se hará simultáneamente con el de las comisiones permanentes ordinarias, de acuerdo con el procedimiento establecido en el artículo 88, inciso 3), de este Reglamento...” **“ARTÍCULO 89 bis.- Comisión Permanente Especial de Seguridad y Narcotráfico/** (...) 4. Esta comisión estará integrada por nueve diputados, designados por el Presidente de la Asamblea Legislativa, de los nombres propuestos por los respectivos jefes de fracción. Para efecto de su integración, no se aplicará a sus miembros la prohibición de formar parte simultáneamente de más de dos comisiones especiales. (Adicionado mediante Acuerdo N° 3073 de 19 de marzo de 1997 y modificado mediante Acuerdos N° 5020 del 9 de noviembre de 1999 y N° 6423, del 25 de mayo de 2010).” **“ARTÍCULO 171.- Subcomisiones/** (...) 5. La subcomisión será nombrada de su seno por la Comisión Legislativa Plena, mediante moción de orden aprobada, al menos

b) El tratamiento de los asuntos a conocer (qué y cómo discutir).<sup>8</sup>

por trece diputados, y deberá estar integrada por tres, cinco o siete diputados de todas las fracciones políticas representadas en la Comisión...” **“ARTÍCULO 178.- Trámite en la Comisión de Asuntos Hacendarios/** (...) La Comisión de Asuntos Hacendarios designará, por votación de su seno, una subcomisión de presupuesto de cinco miembros, tan pronto como reciba el proyecto de ley de presupuesto que envía el Poder Ejecutivo./ Por lo menos uno de los miembros de la subcomisión deberá ser de cualquiera de las fracciones representadas en la Asamblea que no sea de Gobierno. Esta subcomisión rendirá su informe a la comisión a más tardar el 1o. de octubre.”

<sup>8</sup> Ver los siguientes artículos del Reglamento de la Asamblea Legislativa: **“ARTÍCULO 41 BIS.- Moción para fijar plazos de votación/** Por medio de una moción para fijar plazos de votación, la Asamblea podrá acordar que, para acuerdos legislativos o proyectos de ley, se establezca un plazo de votación, conforme a las siguientes reglas:/ a) Las mociones para fijar plazos de votación deberán ser firmadas por dos o más Jefes de Fracción que juntos representen, por lo menos, a treinta y ocho diputados. No podrá presentarse una moción de fijación de plazos en favor de un proyecto, si en la Comisión que tuviere que estudiarlo existiere otro al que se le haya aprobado una moción de este tipo./ (...) g) Por esta vía no podrán conocerse más de diez proyectos de ley o de acuerdos legislativos por cada período legislativo. Este número podrá aumentarse a quince cuando incluya proyectos o acuerdos de iniciativa de las fracciones que no pertenezcan a las dos con más diputados dentro del Plenario. (Adicionado mediante Acuerdo N° 5020, del 9 de noviembre de 1999) (Acuerdo 6340 del 20 de 7 de 2007).”

**“ARTÍCULO 160.- Requisitos para la delegación/** 1. Procede la delegación de proyectos dictaminados o de proyectos a los que se les hayan dispensado los trámites, de conformidad con el artículo 177 de este Reglamento, siempre y cuando se encuentren en la Agenda Parlamentaria del Plenario y no hayan sido aprobados en primer debate. La moción que solicite la delegación de uno o de varios proyectos deberá indicar a cuál Comisión Legislativa Plena se asignan./ 2. Estas mociones sólo serán de recibo cuando sean firmadas por:/ a) Dos o más Jefes de Fracción que representen juntos por lo menos a treinta y ocho diputados./ b) No menos de la mitad de los Jefes de Fracción. c) Al menos diez diputados de dos o más fracciones./ (...) (Modificado mediante Acuerdo N° 5020, del 9 de noviembre de 1999).”

**“ARTÍCULO 172.- Concurrencia de los Ministros/** (...) 3. Cuando el Ministro concurra por invitación acordada por la Comisión Legislativa Plena, el plazo y condiciones para el uso de la palabra serán fijadas por el Presidente de la Comisión, previa consulta con los Voceros de Fracción. El Presidente, al invitar al Ministro en nombre de la Comisión, le informará el motivo de su comparecencia...” **“ARTÍCULO 174.- Uso de la palabra/** (...) 2. Por moción de orden aprobada al menos por trece diputados, podrá establecerse un debate reglado para la discusión de un proyecto, siempre y cuando se respeten los principios de equidad en el uso de la palabra, de todas las fracciones representadas en la Asamblea.”

**“ARTÍCULO 193.- Debate reglado/** Las sesiones del Plenario de la Asamblea Legislativa, del primer y segundo días hábiles después de cada primero de mayo, se dedicarán al análisis del mensaje constitucional del Presidente de la República./ Estos días se realizará sesión desde las quince horas y no se podrá levantar antes de las diecinueve horas./ Cada fracción de un solo diputado tendrá un turno de hasta media hora, las de dos o más diputados, de hasta una hora y las dos mayores, de hasta dos horas. La fracción de gobierno podrá hacer sus observaciones al final.”

**“ARTÍCULO 194.- Trámite del Informe/** La Comisión para el control del ingreso y el gasto públicos analizará los documentos referidos en el artículo 89 y, a más tardar el último día del mes de mayo, rendirá un informe al Plenario, en el que recomendará aprobar o improbar la liquidación. Cinco días hábiles después de recibido y leído este informe, el Plenario dedicará la segunda parte de las cuatro sesiones siguientes a su discusión./ Si a las veintiuna horas de la cuarta sesión no se hubiere agotado el debate, el Presidente lo suspenderá y de inmediato, someterá a votación./ Las fracciones legislativas de más de diez diputados dispondrán de hasta dos horas, para la discusión del informe en el Plenario, y las que no alcancen ese número dispondrán, cada una, de hasta treinta minutos. Si los jefes de las fracciones, conjuntamente con el Presidente de la Asamblea, concertaren prórrogas a estos plazos, sin infringir lo

- c) El manejo del orden del día.<sup>9</sup>
- d) El establecimiento de espacios predefinidos reglamentariamente para la negociación política, concretamente la reunión de las jefaturas de fracción con el Directorio Legislativo, según se dispone en el artículo 9 RAL.<sup>10</sup>

En este sentido, dado que el artículo 7 bis RAL indica que en la Asamblea Legislativa se conforman tantas fracciones parlamentarias como partidos estén representados en ella, y en virtud de que dicha representación se obtiene mediante elección popular, el legislador que renuncie a la bancada de la agrupación por la que fue electo se convierte por ese hecho en diputado independiente. Esto es, no existe la posibilidad reglamentaria de conformar una fracción no vinculada a la representación de un partido político<sup>11</sup> que haya

---

*dispuesto en el párrafo precedente, el uso de la palabra se concederá a las fracciones guardando la misma proporcionalidad.”*

<sup>9</sup> Sobre el tema, ver los siguientes artículos del Reglamento de la Asamblea Legislativa: **“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 N° 5020, del 9 de noviembre de 1999).”* **“ARTÍCULO 37.- Alteración del Orden del Día. Admisibilidad/** *El orden del día podrá ser alterado, pero las mociones que tengan ese propósito sólo serán de recibo en los siguientes casos:/ a) Cuando lo soliciten dos o más Jefes de Fracción que juntos representen por lo menos a treinta y ocho diputados./ b) Cuando así lo demande no menos de la mitad de los Jefes de Fracción, debidamente acreditados./ c) Cuando así lo soliciten diez diputados de dos o más fracciones.”* **“ARTÍCULO 63.- Orden del día/ (...)** 4. *La secuencia de los proyectos podrá ser alterada mediante moción de orden, que se conocerá en el capítulo de Régimen Interno. Para su conocimiento se dispondrá de un plazo máximo de veinte minutos en cada sesión. La moción de orden requiere del voto favorable de al menos trece diputados de la Comisión y surtirá efecto en la sesión siguiente a su aprobación./ 5. Estas mociones sólo serán de recibo, cuando sean firmadas por:/ a) Dos o más Voceros de Fracción, que representen juntos por lo menos a trece diputados de la Comisión./ b) No menos de la mitad de los Voceros de la Comisión./ c) Al menos cinco diputados de dos o más fracciones...”*

<sup>10</sup> **“ARTÍCULO 9.- Reunión de Jefes de Fracción con el Directorio/** *Las reuniones de los Jefes de Fracción con el Directorio, se celebrarán los días jueves de cada semana a partir de las once horas. En ellas regirán, en cuanto sean aplicables, las reglas relativas a las sesiones de las comisiones permanentes.”*

<sup>11</sup> En este sentido la sentencia de la Sala Constitucional número 2003-02865 de las quince horas con treinta minutos del nueve de abril del dos mil tres.

---

elegido al menos un representante por medio del sufragio, entendido este de conformidad con el artículo 93 CPol.<sup>12</sup>

Al no pertenecer a ninguna bancada, no son de aplicación para el diputado independiente las normas que hacen referencia a ellas, ni podría ejercer ninguna de las competencias reservadas para los jefes o voceros de las mismas,<sup>13</sup> ni tampoco disfrutar las prerrogativas especiales que estos cargos otorgan.<sup>14</sup> Lo anterior, sin que exista trato discriminatorio alguno, pues se está frente a situaciones distintas con relación a los diputados de fracción y, de todas maneras, las prerrogativas especiales que de esta situación se derivan no son propias de cada legislador considerado individualmente.<sup>15</sup>

Al respecto la sentencia de la Sala Constitucional número 2003-02865 de las quince horas con treinta minutos del nueve de abril del dos mil tres indica lo siguiente:

*“... 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.”*

A mayor abundamiento, la sentencia de la Sala Constitucional número 2009000849 de las doce horas y treinta y cinco minutos del veintitrés de enero del dos mil nueve, reza como sigue:

*“... en lo que atañe a la figura del diputado independiente, (...) 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*

---

<sup>12</sup> **“ARTÍCULO 93.-** El sufragio es función cívica primordial y obligatoria y se ejerce ante las Juntas Electorales en votación directa y secreta, por los ciudadanos inscritos en el Registro Civil. (Así reformado por la Ley N° 2345 de 20 de mayo de 1959; publicada en La Gaceta N° 118 de 28 de mayo de 1959).”

<sup>13</sup> Cfr. artículos 36, 37 incisos a) y b), 41 bis inciso a), 53 inciso 1, 55 inciso 2, 63 inciso 5, 67, 88 inciso 3, 89, 89 bis inciso 4, 160 inciso 2, 172 inciso 3 y 194 párrafo final RAL.

<sup>14</sup> Al respecto, el artículo 5 inciso 1 RAL indica lo siguiente: **“ARTÍCULO 5.- Diputados miembros/** Son deberes de los diputados miembros de la Comisión: 1. Asistir a las sesiones y no abandonar el recinto, sin el permiso previo del Presidente. Los Jefes de Fracción de los partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa no estarán obligados a asistir a las sesiones de la Comisión Permanente de la cual formen parte. No obstante, si, por falta de quórum, ello impidiera el correcto funcionamiento de la Comisión respectiva, el Presidente de la Asamblea podrá limitar esta facultad...”

<sup>15</sup> En este sentido la sentencia de la Sala Constitucional número 2009-14024 de las catorce horas y cuarenta y dos minutos del uno de septiembre del dos mil nueve.

*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.”*

No obstante lo anterior, cabe hacer algunas consideraciones:

- a) De conformidad con el artículo 9 RAL, para las reuniones de las jefaturas de fracción con el Directorio Legislativo son aplicables las reglas relativas a las sesiones de las comisiones permanentes, por lo que, de conformidad con el numeral 6 RAL,<sup>16</sup> es factible que los diputados independientes asistan con voz, pero sin voto y sin ser tomados en cuenta para efectos de quórum, a las mismas.<sup>17</sup>
- b) En virtud del principio democrático que se desprende de la Constitución Política, el diputado independiente conserva los derechos de iniciativa, enmienda, proposición y participación, con respecto a los asuntos que deban conocer los órganos parlamentarios en los que intervenga, ya sea como integrante o como no miembro, de conformidad con las reglas generales aplicables al caso.

---

<sup>16</sup> “**ARTÍCULO 6.- Diputados no miembros**/ Asistir a las reuniones de otras comisiones de las cuales no formen parte y solicitarle al Presidente de esas comisiones la palabra, para defender las mociones que hayan presentado en la forma que indica este Reglamento. En esos casos, los diputados no tendrán voto.”

<sup>17</sup> En este sentido la resolución de la Presidencia de la Asamblea Legislativa, emitida en la Reunión celebrada por el Directorio Legislativo con los Jefes de Fracción N° 1- 2008 de 8 de mayo de 2008. De igual manera, el Diputado liberacionista Francisco Chacón González, asistió regularmente a estas reuniones, pese a no ostentar el cargo de jefe o subjefe de fracción, durante la legislatura 2011-2012.

En este sentido, incluso cuando el Reglamento utilice un criterio dependiente de las fracciones para organizar el debate de ciertos asuntos<sup>18</sup> o para definir el criterio de admisibilidad de ciertas mociones que puedan ser firmadas por diputados distintos a los jefes o voceros de fracción, esto no podría incidir para dejar por fuera a estos legisladores de la posibilidad de actuar.<sup>19</sup>

En este último caso, por ejemplo, cuando el artículo 37 inciso c) RAL determina que la moción de alteración del orden del día puede ser presentada por diez diputados de dos o más fracciones, se debe entender que un legislador independiente podría ser el décimo firmante, siempre y cuando el resto pertenezcan a por lo menos dos bancadas distintas. El mismo razonamiento sería aplicable para lo señalado en los artículos 63 inciso 5 subinciso c) y 160 inciso 2 subinciso c) RAL.

- c) El diputado independiente tiene el derecho y el deber de integrar, al menos, los siguientes órganos parlamentarios: el Plenario,<sup>20</sup> una comisión con potestad legislativa plena y una comisión permanente ordinaria.<sup>21</sup> Lo anterior, pese a no estar reglamentariamente habilitado para proponer la conformación de estas últimas, de conformidad con los artículos 53 y 67 RAL, aunque sí para presentar la moción de orden prevista en el inciso 1 de la primera de estas normas.

Podría, además, ser nombrado en comisiones permanentes especiales y subcomisiones.

Asimismo, está en capacidad de ser designado para integrar comisiones especiales o cargos en el directorio de los órganos legislativos que forme parte.

## **II. SOBRE LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS A LOS DIPUTADOS INDEPENDIENTES.**

Los artículos 7 bis párrafo final y 25 inciso 3) RAL<sup>22</sup> delimitan a las fracciones parlamentarias como las receptoras de los recursos humanos, financieros y

---

<sup>18</sup> Ver en este sentido los artículos 174 inciso 2, 193 y 194 párrafo final RAL.

<sup>19</sup> Sobre el tema, la sentencia de la Sala Constitucional número 2009-14024 de las catorce horas y cuarenta y dos minutos del uno de septiembre del dos mil nueve, establece lo siguiente: "... 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."

<sup>20</sup> RAL: "**ARTÍCULO 2.- Deberes y atribuciones/** Son deberes y atribuciones de los diputados:/ 1. Asistir a las sesiones..."

<sup>21</sup> Ver artículos 52 inciso 1 y 67 RAL.

<sup>22</sup> "**ARTÍCULO 25.- Atribuciones del Directorio/** Son atribuciones del Directorio:/ 3. Asignar los recursos humanos, financieros y materiales correspondientes a las fracciones parlamentarias, en proporción al número de diputados que representan en la integración total de la Asamblea. El Directorio dictará los reglamentos y demás disposiciones necesarias para el

materiales necesarios para el buen desempeño legislativo, en proporción al número de diputados que las integren.

De esta forma, haciendo una interpretación literal de estos preceptos, para poder optar por el otorgamiento de estos rubros se necesitaría estar incorporado a una bancada parlamentaria.

No obstante lo anterior, la Sala Constitucional, en su sentencia número 2003-02865 de las quince horas con treinta minutos del nueve de abril del dos mil tres, señaló con buen tino lo siguiente:

*“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.”<sup>23</sup>*

Es por lo anterior que la competencia de asignación de recursos que el artículo 25 inciso 3) RAL le asigna al Directorio Legislativo, no puede interpretarse de manera que se impida el acceso a los mismos a los diputados independientes. Debe facilitarse entonces, de forma razonable, el ejercicio de las funciones propias de su cargo.

En este orden de ideas, el Directorio Legislativo debería tomar en cuenta, como parámetro para hacer la asignación respectiva, lo acordado en el artículo 4 de la Sesión Extraordinaria N° 055-2011 de 4 de mayo de dos mil once, que literalmente establece como sigue:

**“SE ACUERDA:** *Con el propósito de no debilitar más la labor que se desarrolla en las diferentes dependencias administrativas de la*

---

*adecuado cumplimiento de esta atribución. (Modificado mediante Acuerdo 5020, del 9 de noviembre de 1999).”*

<sup>23</sup> En este sentido ver RAMÍREZ ALTAMIRANO (Marina), *Manual de Procedimientos Legislativos*, San José, Editorial Juricentro, tercera edición, 2008, p. 97.

*Institución, dejar sin efecto el acuerdo tomado por el Directorio Legislativo en el artículo 33 de la sesión N° 005-2010 y en consecuencia, se restituye la disposición contenida en el último párrafo del artículo 15 de la sesión N° 1-2002, en el que se estableció que cada diputado tendrá derecho a 2,2 funcionarios administrativos destacados en sus despachos en calidad de préstamo./ En virtud de lo anterior, cada legislador podrá contar hasta con ocho funcionarios en sus oficinas (suma resultante de 5,87 puestos de fracción más 2.2 destacados); en consecuencia, cada fracción deberá multiplicar el número total de diputados que la conforman por 2,2 y esa es la cantidad de servidores destacados a los que tiene derecho./ Se solicita a la Administración que informe a los diputados el cumplimiento de la anterior disposición y se encarga al Departamento de Recursos Humanos para que determine e informe a este Directorio Legislativo si existe algún exceso de puestos administrativos destacados en los diferentes despachos.”*

Asimismo, lo establecido en el artículo 15 de la Sesión del Directorio Legislativo N° 1-2002 de 7 de mayo de 2002, que en lo que interesa dispone lo que a continuación se detalla:

*“SE ACUERDA: (...) cada diputado tendrá en promedio la siguiente distribución (...):*

*2 Asesores Especializados B  
1 Asesor Especializado A  
1 Asesor de Fracción Política 1  
1 Asistente de Fracción Política 2  
1 Secretaria*

*Lo anterior, respetando el acuerdo de que cada legislador tendrá derecho a 5,89 códigos de fracción política [actualmente 5,87 según lo establecido anteriormente] y 2,2 administrativos en calidad de préstamo.  
ACUERDO FIRME”*

Es asimismo importante para los efectos de resolver la presente consulta, hacer referencia a lo dispuesto en el artículo 2 de la Sesión Ordinaria del Directorio Legislativo N° 136-2012 de 18 de setiembre de 2012, que sobre la remoción de personal por parte de diputados independientes señala lo siguiente:

*“Diferente es el caso de los diputados que opten por separarse de la fracción por la cual resultaron electos y se declaren independientes. La Sala Constitucional ha señalado en sus resoluciones que dichos diputados fueron electos por un partido político y que, en caso de separarse, se deben tener como diputados independientes, pero que no pueden estos pretender tener los mismos derechos o prerrogativas que las fracciones reglamentariamente constituidas./ Si bien lo anterior puede generar un problema operativo para el diputado separatista, no implica que negarle la condición de fracción política sea violatorio a sus*

*derechos constitucionales, esto en razón de la forma en que el Reglamento de la Asamblea Legislativa dispone su organización interna. (...) Ahora bien, en razón de principio, al haber sido electo el diputado por un determinado partido político, la integración de normas llamaría a indicar que lo procedente es que, para cualquier remoción se siga el procedimiento dispuesto en el inciso b) del artículo 46 de la Ley de Personal, requiriendo el visto bueno de la fracción. No desconoce esa Asesoría, sin embargo; que si se toman en cuenta los motivos que dieron origen a la separación, es probable que los nexos del diputado separado con la fracción por la que resultó electo se encuentren deteriorados y que con ello se limite u obstaculice cualquier acción que requiera el visto bueno de la instancia colegiada. A lo anterior debe sumársele que si bien los diputados fueron electos por un partido político determinado, conforme al artículo 106 de la Constitución Política, son representantes del pueblo, lo que implica que deberían existir los mecanismos legales que le permitan al diputado ejercer su función y contar con los medios necesarios para cumplir con el mandato constitucional que se les ha encomendado. Es claro entonces que esta situación crea un problema operativo para el que no se contempla solución normativa alguna, por lo que es criterio de ese despacho que en el tanto no se realicen las reformas legales y reglamentarias correspondientes, corresponderá que el diputado declarado independiente requiera la autorización de la fracción por la que resultó electo, tal y como lo dispone la normativa vigente.”*

Tómese en cuenta, para entender lo anterior, lo señalado por el artículo 46 de la Ley de Personal de la Asamblea Legislativa, N° 4556 de 29 de abril de 1970:

*“Artículo 46.- Las remociones de los empleados de confianza, serán acordadas por el Directorio de la Asamblea Legislativa con base en las siguientes normas: a) Cuando se trate del Secretario Particular del Presidente, a solicitud de éste; b) Cuando se trate de los empleados de fracción, por recomendación y acuerdo formal de la respectiva fracción; y c) Cuando se incurra en alguna de las causales establecidas en el Reglamento Interior de Trabajo o en el Código de la materia. En este caso, será necesario un informe justificado levantado por el Director Administrativo de la Asamblea.”*

Parece claro, pese al criterio institucional, que la norma otorga la competencia de remoción del personal de confianza al Directorio Legislativo, aunque la supedita a la solicitud de la respectiva bancada en los casos de empleados subordinados a una de ellas. Obviamente, tratándose de diputados independientes, los funcionarios a su cargo no pueden ser tenidos como “de fracción”, por lo que no aplicaría esta restricción.

Esta interpretación, aparte de estar acorde con la literalidad de la norma, evitaría el conflicto que supondría el tener que contar con el beneplácito de la bancada a la que el diputado independiente ha abandonado para este tipo de asuntos. En otras palabras, es simplemente más razonable y con mayor viabilidad de aplicación práctica.

Recuérdese que según la resolución de la Sala Constitucional número 2003-02865 de las quince horas con treinta minutos del nueve de abril del dos mil tres, antes reseñada, las interpretaciones de las normas que traten sobre el asunto que nos ocupa no pueden tener como consecuencia el limitar la función de los diputados al punto de hacer ineficaz el cumplimiento de su mandato como representantes nacionales. Por el contrario, deben tener por objetivo permitirles contar con los medios necesarios para poder ejercer sus funciones debidamente.

En este sentido, se recomienda variar el criterio institucional al respecto de la manera indicada.

Quedo a su disposición para aclarar cualquier aspecto de este criterio, o para ahondar en alguno de sus detalles, según se estime necesario.

Atentamente,

**GLORIA VALERÍN RODRIGUEZ**  
**DIRECTORA**

cc: archivo  
/eeb.-