PN AB2-371
92004

Alex Solís Fallas

El Control Parlamentario

¿Qué es PRODEL?

El **Programa para el Desarrollo Legislativo (PRODEL)** surge de un convenio establecido en setiembre de 1994, entre la Asamblea Legislativa de Costa Rica, la Universidad de Costa Rica, por medio del Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP) y el Centro para la Democracia. PRODEL es un programa sin fines de lucro y sin afiliación política partidista.

PRODEL brinda apoyo y asesoría para que los Diputados puedan tener acceso a especialistas y expertos nacionales o extranjeros y contar con el calificado recurso humano que les permita preparar técnicamente mejor la decisión legislativa.

PRODEL recibe solicitudes de los Diputados con la aprobación de la Comisión de Modernización de la Asamblea Legislativa, para elaborar estudios y anteproyectos de ley nuevos a la corriente legislativa. Asimismo, organiza seminarios, talleres y conferencias, y realiza publicaciones sobre los temas en estudio.

Contenido de esta publicación

El presente libro define, desarrolla y delimita la función parlamentaria del control político. También describe y analiza los diferentes mecanismos que la Carta Magna ha dispuesto para llevar a cabo esa labor. Con este esfuerzo investigativo y las reformas que se proponen, se busca robustecer esa función; así lo exige la necesidad de contrapesar la exagerada influencia que el Poder Ejecutivo ejerce en todos los campos de la vida pública y privada y que, de una u otra forma, ha debilitado a la Asamblea Legislativa y la división de Poderes.

El autor fue diputado en el período 1986-1990 y realizó sus estudios de posgrado en la Universidad de Duke, Estados Unidos. Fue profesor de Derecho Constitucional y actualmente lo es de Teoría del Estado y Sistemas Políticos en la Universidad de Costa Rica. También ha publicado numerosos artículos y el libro titulado "Tráfico de Drogas, Consecuencias y Soluciones".

Alex Solís Fallas

El Control Parlamentario

3

328.3
S66c

Solís, Alex
Control parlamentario / Alex Solís.--
2. ed. -- San José, C.R. : Asamblea Legislativa : Centro para la Democracia, 1995. (Serie PRODEL)

p.272

ISBN 9977-916-41-1

1. Cuerpos parlamentarios - C.R. 2. Prácticas parlamentarias. 3. Costa Rica - Asamblea Legislativa. I. Título.

Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo ofrecido por la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID), bajo los términos del Acuerdo de Proyecto No. 515-0241.01. Las opiniones expresadas en este documento son del autor y no necesariamente representan las de la AID o PRODEL.

4

A mi esposa Claudia,
fuente permanente de inspiración.

A mis hijos Alex, Aurora y María,
maravillosos regalos de Dios,
quienes recompensan y acrecentan
nuestro amor.

Reconocimiento

Al Lic. Fernando Volio y al Dr. Hugo Alfonso Muñoz, quienes, como profesores primero, fomentaron en mí el interés por el estudio del Derecho Constitucional y ahora, con sus valiosas sugerencias, cooperaron para enriquecer este estudio.

A los licenciados Fernando Castillo, Ana Fiorella Carvajal, Numa Estrada, Marta Rivera y José Manuel Ureña, por su desprendida ayuda.

Mi especial reconocimiento para el Lic. Felipe Fernández, historiador de la Asamblea Legislativa, por su prolija revisión de los originales y provechosas observaciones.

A Reginald Todd y al Centro para la Democracia, quienes en definitiva hicieron posible la publicación de este trabajo.

Agradezco a los funcionarios del Archivo y la Biblioteca de la Asamblea Legislativa por toda su cooperación, así como a otros funcionarios que, diariamente, con su mística, enaltecen al primer Poder de la República.

Indice

Presentación 15

Introducción 23

PRIMERA PARTE
FUNCIONES DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA

I. Función legislativa 31
II. Función financiera y presupuestaria 34
III. Función jurisdiccional 35
IV. Función administrativa 38
V. Función constituyente 39
VI. Función de expresión política y representación 40
VII. Función de control político o parlamentario 43

SEGUNDA PARTE
EL CONTROL PARLAMENTARIO

I. Antecedentes 45
II. Concepto 52
III. Naturaleza 58
IV. Efectos 61
V. Temporalidad del control parlamentario 65
VI. Control parlamentario y partidos políticos 66
VII. Importancia 72

TERCERA PARTE
PROCEDIMIENTOS DE CONTROL PARLAMENTARIO

I. Voto de censura 80
1. Concepto 80
2. Procedimiento 81
3. Período de enfriamiento 86
4. Debate y votación 86
5. Efectos 89
6. Antecedentes legislativos 95

II. Interpelaciones 100
1. Concepto 100
2. Procedimiento 102
3. Comparecencia, preguntas y debate 108
4. Efectos 109
5. Antecedentes legislativos 111

III. Concurrencia voluntaria de los Ministros al Plenario Legislativo 112
1. Concepto 112
2. Procedimiento 115
3. Efectos 115
4. Antecedentes legislativos 118

IV. Comisiones Especiales de Investigación 122
1. Concepto 122
2. Fundamento jurídico 124
3. Límites 128
4. Procedimiento 146
5. Efectos 156
6. Antecedentes legislativos 157

V. Presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República 163
1. Concepto 163
2. Procedimiento 164
3. Efectos 171
4. Antecedentes legislativos 177

VI. Informe escrito del Presidente de la República 180
1. Concepto 180
2. Procedimiento 182
3. Efectos 183
4. Antecedentes legislativos 184

VII. Memoria anual de los Ministros 186
1. Concepto 186
2. Procedimiento 189
3. Efectos 189
4. Antecedentes legislativos 191

VIII. Informes solicitados por la Asamblea Legislativa .. 191
1. Concepto 191
2. Procedimiento 194
3. Efectos 195
4. Antecedentes legislativos 196

IX. Autorización legislativa al Presidente de la República para salir del país 201
1. Concepto 201
2. Procedimiento 203
3. Efectos 204
4. Antecedentes legislativos 206

X. Las excitativas 208
1. Concepto 208
2. Procedimiento 209
3. Efectos 210
4. Antecedentes legislativos 211

CUARTA PARTE
CONTROLES AUXILIARES

I. La Contraloría General de la República 217
1. Concepto 217
2. Competencia 219
3. Eficacia 221

II. El Defensor de los Habitantes de la República 228
1. Concepto 228
2. Competencia 230
3. Procedimiento 233
4. Efectos 234

QUINTA PARTE
CONTROL, MAYORÍA Y MINORÍA PARLAMENTARIA

I. Control y mayoría parlamentaria 237
II. Control y minoría parlamentaria 241

Conclusión 249

Bibliografía 261

"El verdadero oficio de una asamblea representativa es vigilar y controlar al Gobierno; poner en claro todos sus actos; exigirle justificación de ellos, cuando parezcan discutibles, y denunciarlos si son condenables."

JOHN STUART MILL

Presentación

Frecuentemente, las personas pasan por instituciones, empresas o puestos sin dejar huella. Este no es el caso de Alex Solís, joven intelectual, oriundo de San Isidro de El General, quien me ha honrado al solicitarme un prólogo para esta obra.

El compromiso social que sus progenitores inculcaron en don Alex, con la palabra y el ejemplo, lo llevó a incursionar, muy joven, en la política, sabiendo que los ascensos en ella sólo son importantes si resultan un medio para mejorar las condiciones económico-sociales de las personas con quienes el político comparte ideales; que los triunfos, en esta materia, sólo sirven para satisfacer vanidades individuales cuando no trascienden la esfera personal.

Fue electo diputado (1986-1990), como representante legislativo del Partido Liberación Nacional. Sus luchas en la Comisión de Narcotráfico dejaron ver no sólo su consistente formación profesional, sino también su recio temple y valentía. El desempeño del cargo lo califica como persona independiente de criterio, con claro compromiso de que el puesto debe ser desempeñado para servir y no para ser servido y que los conocimientos adquiridos deben ponerse a disposición de quienes en el futuro se desempeñarán como diputados, para que el

país se beneficie de la experiencia acumulada. Este es el propósito de esta obra.

Al reconocer el esfuerzo de don Alex para transmitir sus conocimientos, también debo hacerlo con Claudia, su esposa, quien ha contribuido, de muy diversas formas, para que este libro sea una realidad.

Por lo general, cuando nos referimos a la Asamblea Legislativa sólo la imaginamos como el órgano encargado de dictar las leyes, reformarlas, derogarlas y darles interpretación auténtica (artículo 121, inciso 1o., de la Constitución Política), cuando esa no es más que una de sus importantes funciones. Es tal la deformación sobre las tareas del Parlamento Costarricense, que hasta se confunde la calidad de una Asamblea con el número de leyes aprobadas durante la gestión. El exdiputado Solís Fallas aclara, en la primera parte de su ensayo, cuál es el contenido de esa función y de las restantes: financiera y presupuestaria; jurisdiccional, administrativa, constituyente; de expresión política y representación y de control político o parlamentario, para luego desarrollar, pormenorizadamente, esta última, el control parlamentario (segunda parte), sus procedimientos (tercera parte), controles auxiliares (cuarta parte) y los controles de las mayorías y las minorías en el Parlamento (quinta parte).

La experiencia acumulada en los cuatro años de ejercicio legislativo permitió a don Alex tomar en consideración la praxis legislativa, al plantear los problemas, con lo cual se enriquece la exposición y la búsqueda de soluciones.

El autor parte de la premisa de que el Poder Legislativo se ha devaluado en Costa Rica: "*La Asamblea Legislativa ha perdido su majestad*", para luego fijarse como uno de los objetivos de la obra el fortalecer ese Poder del Estado, lo que se logra, dentro de otros medios —desde su perspectiva—, con robustecer la función de control político. El mejoramiento de

los procedimientos legislativos es otra de las preocupaciones presentes en la obra, a efecto de evitar que se utilicen para fines distintos a aquellos para los cuales fueron diseñados —por ejemplo, entorpecer el normal desarrollo de una discusión—; pues ello atenta contra el buen nombre de la Asamblea.

En la obra no se oculta el amor que por la función legislativa siente el ex-diputado Solís Fallas, lo cual no es óbice para que plantee, con toda claridad, algunos de los problemas que presenta el Parlamento Costarricense; el ausentismo de los diputados, el sistema de elección, el irrespeto a los derechos de las minorías, los rompimientos de quórum, temas que trata proponiendo soluciones para lograr la ya señalada finalidad primaria de la obra: el mejoramiento de la Asamblea Legislativa.

La transparencia con que se presentan los temas y el sentido democrático de las soluciones propuestas, contrastan con la forma en que el autor visualiza la publicidad de las sesiones de la Asamblea; pues, pareciera que trata de recomendar cierta cuota de privacidad para las sesiones —o al menos para algunas de ellas—, al igual que ocurre con el Consejo de Gobierno, la Corte Plena o las juntas directivas de las instituciones autónomas. Y digo que pareciera, porque no precisa ninguna solución al respecto; sino que se limita a señalar que en los citados Poderes y órganos no existe injerencia de la prensa en las sesiones, de modo que el desarrollo de éstas no trascienda al gran público y por ese motivo no se critica el posible hecho de que, en el momento de una sesión, algunos no se encuentren sentados en sus respectivos lugares, otros lean el periódico o efectúen llamadas telefónicas. Es, en realidad, la función del Parlamento la que explica ese necesario carácter público de las sesiones de los diputados; ya que la legislación y los problemas políticos nacionales deben discutirse con la mayor participación y conocimiento de la ciudadanía. Además, la importancia de los temas por tratar

en las comisiones legislativas despierta el interés de la comunidad, de estar debidamente informada, lo que no ocurre en el caso del Consejo de Gobierno y menos aún en el de la Corte Plena o en las reuniones de las juntas directivas de las instituciones autónomas.

Se analiza, en la obra, el necesario replanteamiento de la función del Parlamento y su relación con el Poder Ejecutivo y sus proyectos. Por lo general, en Costa Rica la mayoría parlamentaria pertenece o ha pertenecido al mismo partido del Presidente de la República, lo que parece haber creado una responsabilidad en los representantes populares, por facilitar la función del Poder Ejecutivo y con ello disminuir la identidad de la función legislativa, posibilitando la concentración de poder y, en consecuencia, atentando contra la división de funciones entre los Poderes del Estado. La solución recomendada parece ser la correcta: perfeccionar el sistema de control político y lograr que éste se dé, con absoluta independencia de criterio, por parte del legislador. Se posibilita así: "*un nuevo balance en el sistema de pesos y contrapesos que caracteriza el sistema democrático constitucional*".

Interesante posición es la que se refiere a la función presupuestaria de la Asamblea Legislativa, al señalarse que ella no se reduce a aprobar o autorizar lo propuesto por el Poder Ejecutivo, razón por la cual el Poder Legislativo puede; "sin lugar a dudas" aprobar, rechazar o modificar total o parcialmente la propuesta del Ejecutivo. Pero el marco constitucional permite ensayar otra conclusión, a efecto de que el Poder Ejecutivo pueda llevar adelante su proyecto de gobierno.

El deber del prologuista de no sustituir al autor de la obra, me compromete a señalar, por ahora, que la obligación constitucional dada al Poder Ejecutivo para elaborar el proyecto de presupuesto (artículo 177), el cual no puede ser aumentado, si no establece los nuevos ingresos para otros gastos, previo informe de la Contraloría General de la Repú-

blica sobre su efectividad fiscal (artículo 179), al igual que la imposibilidad de modificar el presupuesto aprobado en definitiva, si no es por medio de ley propuesta por el Poder Ejecutivo (artículo 180), dan margen para concluir que la actividad deliberante de los diputados, respecto del presupuesto nacional, no es enteramente libre. Es de reconocer, si se acepta esta posición como correcta, que el fortalecimiento del control político —y seguramente en mayor grado— resulta indispensable, pues, reconociendo que es el Poder Ejecutivo el que diseña la acción de gobierno y sus proyectos, al Poder Legislativo le corresponde aprobarlos o no; para fiscalizar luego que, efectivamente, se cumpla con lo autorizado.

La Sala Constitucional (en sentencia número 441-91 de las dieciséis horas con quince minutos del veinte de febrero de mil novecientos noventa y uno), mantuvo, en relación con la posibilidad que tiene la Asamblea de investigar a cualquier Poder de la República o acción por él desplegada o por las instituciones autónomas, con la única salvedad de los secretos de Estado, los asuntos diplomáticos y militares en trámite, un criterio similar al mantenido en la obra, sobre la universalidad de la función contralora. Al respecto, la Sala consideró en el señalado pronunciamiento:

> "La Sala entiende que, constitucionalmente, las comisiones investigativas tienen, —o deben tener—, el más amplio acceso a las dependencias oficiales de cualquier Poder o institución pública, para recabar información y pruebas que consideren necesarias, quedando a salvo los secretos de Estado debidamente declarados así, los asuntos diplomáticos y militares en trámite. Igual puede decirse de los documentos privados que tienen protección especial de la Constitución. Como el fruto que darán no es una sentencia, no hay posibilidad de confundirlo como erradamente lo sostiene el recurrente, y por ahí cae la objeción de que se trata de una violación al principio de separación de funciones, consagrada por el artículo 9 de la Constitución Política. Además, esa atribución, en cuanto a recabar datos del Poder Judicial, especialmente de asuntos sub judice, se otorga a la Comisión

como tal, por manera que la información o los documentos públicos que se requieran deben obtenerse por los canales apropiados, y no por el Diputado, individualmente, para quien si puede haber reserva de confidencialidad. Finalmente, cabe decir, que no obstante que la Comisión Investigadora no puede catalogarse como un tribunal, si la persona que es citada a comparecer ante ella decidiera no declarar, a tenor del derecho contenido en el artículo 36 de la Constitución Política, no es posible forzar en ningún sentido, una conducta contraria. Por lo demás, la calificación de no declarar, por los motivos del citado artículo, corresponde hacerla al interesado y no a la Comisión Investigadora, sin que pueda darse ningún tipo de responsabilidad en tal circunstancia. Esta es la inteligencia que debe dársele el artículo 18 del Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina Interior de la Asamblea. Así pues, la Asamblea puede investigar todo lo que considere del caso pero en los términos en que el propio ordenamiento se lo permita. Contrariamente, también vale indicar a esta altura, que siendo los Diputados funcionarios públicos, están en la obligación de denunciar ante las autoridades competentes cualquier hecho que consideren delito perseguible de oficio, cuando tengan conocimiento de él en el desempeño de sus funciones, tal como lo ordena el artículo 156, inciso 1 del Código de Procedimientos Penales. Omitir ese deber, es también censurable, porque los Diputados no se diferencian en ese sentido, de otros funcionarios públicos, no obstante su posición en el sistema y su origen electivo". (Sentencia 441-91 de las dieciséis horas quince minutos del veinte de febrero de mil novecientos noventa y uno).

Es indudable que esta obra ayuda a comprender mejor una de las importantes funciones de la Asamblea Legislativa. Con ello, el autor ha pretendido coadyuvar en el rescate del reconocimiento público de la actividad de los legisladores, pues, según sus palabras "*Conocer mejor las funciones de la Asamblea Legislativa, necesariamente debe traducirse en una mayor confianza hacia este Poder y el afianzamiento de nuestros principios democráticos*".

Estoy seguro de que este libro está llamado a incidir, notablemente, en el ejercicio de la función legislativa y que será

manual de consulta para quienes, de una u otra forma, se relacionen con la Asamblea Legislativa. Espero que sirva, además, para lograr la finalidad primordial del autor: *el mejoramiento del Poder Legislativo y el rescate de la confianza en ese importante órgano de expresión democrática.*

DR. LUIS PAULINO MORA MORA
Presidente de la Sala Constitucional,
Corte Suprema de Justicia

Introducción

La Asamblea Legislativa ha perdido su majestad. Todos los días se oye hablar de manera negativa del Primer Poder de la República: en el aula universitaria, los medios de comunicación colectiva, la calle y hasta en los bares. Todos hemos escuchado que los diputados no trabajan, pero que, a pesar de eso, se aumentan periódicamente su salario. También es corriente oír que los "padres de la Patria" rompieron el quórum o que muchos andan de viaje. Los periodistas, con frecuencia, presentan estadísticas sobre cuánto tiempo dedican los diputados a hablar por teléfono, así como de los gastos en que incurre el Parlamento, en alimentación y bebidas alcohólicas.

Asimismo, se acusa a la Asamblea de no legislar con la prontitud que demandan los tiempos modernos. Se alarman los ciudadanos por el tiempo invertido en frecuentes y superficiales discusiones políticas y por su lentitud para tomar decisiones, aun en asuntos de mucha trascendencia.

En fin, la calidad de la gestión legislativa ha contribuido para que se perciba al Parlamento "varado" en un mismo asunto de una agenda que parece interminable.

Lamentablemente, mucho de lo que se afirma es cierto. Existen niveles de irresponsabilidad que irritan a los ciudadanos y dañan la fe en las instituciones democráticas. Esta observación debe preocupar, ya que la estabilidad del sistema político costarricense no descansa en las milicias ni en otros instrumentos enemigos de la civilidad, sino en la confianza depositada por el pueblo en sus gobernantes e instituciones. Si estos fallan, en última instancia se pone en entredicho el sistema político como un todo.

Empero, es importante reconocer que parte del desprestigio sufrido por la Asamblea se debe al desconocimiento generalizado de sus funciones. Para la mayoría de la población, la competencia del Parlamento sólo se reduce a la función legislativa, razón por la cual su eficacia se mide conforme al número de leyes que produce, sin comprender que, por la posición central y representativa que ocupa en el sistema político, la Constitución le ha asignado otras tareas.

En los regímenes democráticos modernos es frecuente que el Parlamento realice funciones financieras, presupuestarias, jurisdiccionales, administrativas, constituyentes y de representación política, las cuales resultan indispensables para la buena marcha de los asuntos públicos.

Pero aún se da una función más: el Parlamento es producto de la representación popular. De hecho es el Poder más representativo de cuantos existen; por ello, en el sistema democrático-constitucional figura como el portavoz autorizado y natural del pueblo para actuar en su nombre. De esta relación deriva la facultad que posee la Asamblea Legislativa para controlar —ética, jurídica y políticamente— que las actividades del Poder Ejecutivo, los demás órganos o entes y los funcionarios públicos reflejen los intereses de la voluntad popular. Esta facultad se manifiesta en la función del control político o, como se va a denominar en esta investigación, "el control parlamentario".

En la actualidad, existe consenso sobre los excesos potenciales en que pueden incurrir los detentadores del poder. Así, sobre ese particular, el reconocido constitucionalista Karl Loewenstein señala: "... *es evidente y numerosas son las pruebas... que allí donde el poder político no está restringido y limitado, el poder se excede. Rara vez, por no decir nunca, ha ejercido el hombre un poder ilimitado con moderación y comedimiento. El poder lleva en sí mismo un estigma, y sólo los santos entre los detentadores del poder ... serían capaces de resistir la tentación de abusar del poder...*" Este criterio es un tanto exagerado, pero ilustra muy bien, el pensamiento del inglés Lord Acton quien afirma, *"el poder tiende a corromper y el poder absoluto tiende a corromper absolutamente"*.

Ese elemento patológico, inherente a todo proceso de poder, obliga a limitarlo y controlarlo. Por esa razón, la Constitución Política le ha conferido a la Asamblea Legislativa una serie de facultades, cuyo propósito fundamental es garantizar que las actividades de las instituciones públicas, así como las conductas de los funcionarios públicos, de cualquier jerarquía, se acomoden a los dictados de la voluntad popular.

De esta facultad constitucional derivan importantes efectos, entre los cuales sobresale el poder de exigir responsabilidad legal, moral y política al Poder Ejecutivo y al resto de la Administración Pública.

Nuestro propósito es analizar la función de control que la Constitución Política ha asignado a la Asamblea Legislativa. La idea básica es definir y delimitar, lo más detalladamente posible, un concepto de control parlamentario, a partir de las normas constitucionales que le dan existencia y de la praxis legislativa de donde obtiene su sentido.

Llamamos la atención del lector para que tenga presente que, cuando nos referimos al control parlamentario, tomamos en cuenta que se ejerce sobre los órganos, los entes y los fun-

cionarios públicos y no sólo sobre el Poder Ejecutivo. Este enfoque es clave en este estudio.

Entre los constitucionalistas, el concepto más extendido reduce el control parlamentario a la exigencia de responsabilidad política al Poder Ejecutivo. Nuestra tesis, por el contrario, está dirigida a demostrar que la Constitución Política provee un sistema de controles más amplio, mediante el cual se puede exigir responsabilidad a cualquier funcionario, poder o institución pública. Desde este punto de vista, tan facultada está la Asamblea Legislativa para exigir responsabilidad al Presidente de la República y los ministros de Gobierno, como a un magistrado de la Corte Suprema de Justicia o a cualquier otro funcionario público. Por esta causa se usa el concepto de "control parlamentario", el cual es más amplio que el de "control político".

En segundo lugar, nos proponemos describir y analizar los diferentes mecanismos que la Constitución Política ha dispuesto para llevar a cabo esa actividad de control y límite. La finalidad es explicar la naturaleza jurídica de cada uno de esos controles, cómo están regulados en la Constitución Política, el procedimiento para ponerlos en práctica y cuál ha sido la experiencia legislativa en el uso de ellos.

No aspiramos a que este estudio sea una exposición teórica de lo que podría hacer el Parlamento en términos de control. Por eso el concepto de control que se presenta surge como consecuencia de lo establecido en la Constitución Política y lo que se da en la praxis legislativa. Para efectos de esto último, introducimos el análisis de casos reales que constan en los archivos legislativos. Su estudio permite no sólo conocer mejor los instrumentos del control parlamentario, autorizados por la Constitución Política, sino también recordar lo que no deben hacer las instituciones y los funcionarios públicos.

Nuestro tercer objetivo es introducir algunas propuestas concretas para el mejoramiento del control parlamentario en Costa Rica. Definitivamente, con este esfuerzo investigativo buscamos robustecer la función del control político; así lo exige la necesidad de contrapesar la exagerada influencia que el Poder Ejecutivo costarricense hoy ejerce en todos los campos de la vida pública y privada y que, de una u otra forma, ha debilitado a la Asamblea Legislativa y la división de Poderes.

Para el desarrollo de estas proposiciones, el trabajo se ha dividido en cinco partes. Primero se efectuará una rápida descripción de las variadas funciones que la Constitución Política ha asignado a la Asamblea Legislativa. Se establecerá así un contexto general, a partir del cual se pueda entender mejor el control parlamentario. Esta función no se produce en el vacío; es parte integrante de un complejo sistema de funciones parlamentarias que influye, pero a su vez recibe influencias.

La segunda parte tiene por objeto el desarrollo conceptual de la función del control parlamentario. Se introduce una sección denominada antecedentes, en la cual se analizan algunos problemas interpretativos de esta función legislativa. En ella se plantea la tesis de que ésta es una función todavía no desarrollada plenamente en el ámbito político nacional. Después se explican la naturaleza, la temporalidad, los efectos y la importancia del control parlamentario.

En la tercera parte se explican los procedimientos de control: instrumentos que la Constitución ha creado para que los diputados puedan vigilar la acción de los gobernantes y las instituciones públicas.

En la cuarta parte se analiza el tema de los controles auxiliares. Por existir problemas tan técnicos como la hacien-

da pública o tan complejos como la defensa de la legalidad y los derechos humanos, el Parlamento ha delegado su control en dos instituciones auxiliares: La Contraloría General de la República y la Defensoría de los Habitantes, respectivamente.

Por último, en la quinta parte, se analiza el papel que deben jugar los partidos políticos respecto del control parlamentario, según correspondan a la mayoría de Gobierno o la minoría de oposición.

Don Fernando Volio afirma que vivimos la época de la "partidocracia" y que, querámoslo o no, son los partidos políticos los que hacen funcionar las democracias representativas. Por su parte, Lord Bryce expresa que los partidos políticos son refinadores de ideas al aclarar, sistematizar y exponer, constantemente, la doctrina del partido. Y, agregamos nosotros, al denunciar y hacer públicos los errores y las políticas del Poder Ejecutivo, los órganos, los entes y los funcionarios públicos. De aquí la importancia del papel que pueden jugar las mayorías y las minorías parlamentarias, en el ejercicio del control parlamentario.

Sin duda, la Asamblea Legislativa padece de una crisis importante. Por ello, quienes creemos en la democracia y, fundamentalmente, quienes amamos el parlamentarismo, tenemos la obligación de mejorar ese Poder. En ese sentido, este estudio es para quienes abrigan esa inquietud y se preocupan por la Asamblea Legislativa, bien porque son o han sido diputados o porque trabajan en ese Poder. El libro también es para el profesor y los alumnos que estudian esa Institución; sin dejar por fuera al ciudadano común, que simplemente aspira a un mejor trabajo del Primer Poder de la República.

Finca La Pradera, Coronado
Enero, 1995

Primera Parte
Funciones de la Asamblea Legislativa

La crisis real de la Asamblea Legislativa se debe, principalmente, a cuatro razones. La primera tiene que ver con un obsoleto y antidemocrático sistema de elección de diputados, propiciador de que al Parlamento no siempre lleguen los costarricenses con más aptitud para el servicio público; con lo cual se fomenta la ineficiencia, la politiquería y la irresponsabilidad de los legisladores, todo lo cual se expresa en el exceso de viajes, el ausentismo, los abusos y los privilegios.

La segunda razón para el desprestigio de la Asamblea, lo constituye el mismo ordenamiento jurídico que regula este Poder. No tiene sentido, por ejemplo, exigir la presencia de dos terceras partes de los diputados para poder celebrar las sesiones, pues este requisito contribuye tanto a los rompimientos constantes de quórum, como al hecho de que la Asamblea algunas veces no pueda reunirse. Tampoco tienen sentido las excesivas facultades concedidas a los legisladores, en cuanto al uso de la palabra.

Una tercera razón se relaciona con la naturaleza abierta de este Poder de la República. Sus sesiones y actuaciones son públicas. Los medios de comunicación colectiva y cualquier persona que lo desee pueden presenciar las sesiones del

Plenario y las de las comisiones. Es más, las sesiones plenarias pueden transmitirse en directo, por la radio y la televisión.

Esa naturaleza abierta del Parlamento tiende a magnificar, de modo negativo, detalles tan simples como que un diputado se ponga de pie o efectúe una llamada telefónica, cuando el Plenario está sesionando. Estas acciones no se achacan ni critican, ni a la Corte Suprema de Justicia, al Poder Ejecutivo o a las juntas directivas de las instituciones autónomas; a pesar de que también allí se toma café, se lee el periódico y se telefonea, pero estos actos no son visibles debido a que sus sesiones no son públicas y la prensa no está presente en ellas.

Como cuarta y última razón del desprestigio citado, se evidencia una de suma importancia: el desconocimiento de la naturaleza y las competencias de este Poder. La creencia generalizada es que la función parlamentaria se circunscribe a una sola: la legislativa. Se ignora que son varias las competencias que el ordenamiento jurídico le ha conferido al Poder Legislativo.

Es muy importante para la democracia que los costarricenses conozcan todas las funciones que lleva a cabo el Congreso. Usualmente se afirma que la Asamblea Legislativa está en crisis, porque muchas veces se emplean sesiones completas en la discusión de temas diferentes al de la formación, la reforma o la extinción de las leyes, o bien, porque no se legisla al ritmo que muchos desean o al que demandan los tiempos actuales.

Sin embargo, esa crítica no es válida. Lo que está en crisis son los procedimientos parlamentarios y no la Institución. Lo condenable es la actitud abusiva de algunos diputados y no el principio de la representación popular. Lo contrario implicaría

cuestionar las bases mismas de la democracia, y este no es el propósito de la voluntad popular.

Sin perder la perspectiva sobre la urgencia de revisar este Poder de la República, para corregir los males que padece, también resulta de vital importancia explicar sus otras competencias. Conocer mejor las funciones de la Asamblea Legislativa debe traducirse, necesariamente, en una mayor confianza hacia este Poder y en el afianzamiento de los principios democráticos de Costa Rica.

Con ese propósito, se han clasificado las funciones legislativas en siete categorías: 1) función legislativa, 2) función financiera y presupuestaria, 3) función jurisdiccional, 4) función administrativa, 5) función constituyente, 6) función de dirección política y representación y, 7) función de control político o parlamentario.

Respecto de esta clasificación, debe advertirse que, excepto la función legislativa y la constituyente, en casi todos los demás casos es difícil encuadrar la actividad legislativa, de una manera absoluta, en una u otra categoría; pues, en muchas oportunidades, la función del Parlamento se enmarca, por lo menos, en dos de esas categorías. Un claro ejemplo de esta aseveración lo constituye la aprobación de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República, que es una función financiera de la Asamblea; pero, al mismo tiempo, representa una función de dirección política, en tanto el presupuesto constituye el límite de acción de los poderes públicos para el uso y la disposición de los recursos del Estado y un control sobre la forma como el Poder Ejecutivo debe invertir, anualmente, los recursos de los costarricenses.

I. Función legislativa

La función esencial del Congreso es emitir las leyes.

Esta es la función por antonomasia de los parlamentos[1]. Por esta razón, tradicionalmente a esta institución se le ha conocido como "Poder Legislativo".

La Constitución Política de Costa Rica establece, en el artículo 105, que: *"La potestad de legislar reside en el pueblo, el cual la delega, por medio del sufragio, en la Asamblea Legislativa"*. Así, la ley emanada del Parlamento, en tanto representante del titular de la soberanía, constituye la expresión de la voluntad general.[2] Además, el artículo 121, inciso 1), señala que corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa: *"dictar las leyes, reformarlas, derogarlas y darles interpretación auténtica...*[3]*"*.

Esa función normativa le permite a la Asamblea Legislativa producir las leyes que, en primer lugar, interpretan y le dan sentido a las normas constitucionales y, en segundo lugar, actualizan el ordenamiento jurídico ante una realidad que cambia de manera permanente. Para el ejercicio de esta función, los legisladores no tienen más límites que la Constitución y los tratados internacionales[4].

Es importante señalar, sin embargo, que la función legislativa ha pasado, poco a poco, del Poder Legislativo al Poder Ejecutivo: "*Cierto que es el Parlamento todavía hoy el que dice la última palabra en la aprobación de las Leyes. (...) Pero esta afirmación no altera en lo más mínimo el hecho*

---

1 HERNANDEZ VALLE, Rubén. *"Instituciones de Derecho Público Costarricense"*. San José, Editorial Universidad Estatal a Distancia, 1993. Pág. 36.

2 GARCIA MORILLO, Joaquín. *"El Control de la Actividad Normativa del Gobierno"*. Madrid. Editorial Tecnos S. A. 1990. Pág. 254.

3 Los artículos 123, 124, 125, 126, 127, 128 y 129 de la Constitución Política se refieren al procedimiento para la formación, modificación y extinción de las leyes.

4 Artículo 7 de la *Constitución Política*.

fundamental de que gran parte de las leyes presentadas por el Ejecutivo al Parlamento son simplemente puestas en su conocimiento, es decir "ratificadas" según las correspondientes reglas del mecanismo parlamentario."[5]

La afirmación anterior se comprueba en Costa Rica. Así, durante la Administración del Ex presidente Rodrigo Carazo Odio, de 497 leyes aprobadas, 275 fueron iniciativa del Poder Ejecutivo. En la Presidencia de don Luis Alberto Monge Alvarez, de 286 leyes aprobadas, 186 provenían del Poder Ejecutivo. En la Administración del Dr. Oscar Arias Sánchez, de 108 leyes aprobadas, 63 fueron iniciativa del Poder Ejecutivo. Finalmente, en la gestión del Lic. Rafael Angel Calderón Fournier, de 193 leyes aprobadas, 45 fueron gestionadas por el Poder Ejecutivo.[6] Estos datos demuestran la gravitación del Poder Ejecutivo en la toma de decisiones legislativas del Parlamento, por un lado; y por otro, el debilitamiento del principio de la división de Poderes.

Ese fenómeno político constituye un poderoso argumento, no sólo para entender la necesidad de la función del control parlamentario, sino también la importancia que, para el sistema político, tiene el perfeccionar los instrumentos de control que la Constitución Política le ha asignado a la Asamblea Legislativa.

Es oportuno recordar que el fin principal de la división de Poderes es evitar la concentración de poder y, por consiguiente, la tiranía. De manera que si las facultades y competencias del Poder Ejecutivo se incrementan; correlativamente debe

---

5 LEIBHOLZ, Gerhard. *"Problemas Fundamentales de la Democracia Moderna"*. Madrid, España. Editorial Instituto de Estudios Políticos. 1971. Pág. 51-52.

6 Asamblea Legislativa. *"Análisis de la Gestión Parlamentaria"*. Estudio N. 1, 12 de noviembre de 1992.

incrementarse la función contralora del Parlamento. Sólo así se encontrará un nuevo balance en el sistema de pesos y contrapesos, que caracteriza el sistema democrático constitucional.

II. Función financiera y presupuestaria

A la Asamblea Legislativa le corresponde, además, conocer y discutir los proyectos de presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República, así como sus modificaciones. Esta es una de sus principales funciones, debido a que los presupuestos constituyen un límite a la acción de los Poderes públicos, para el uso y la disposición de los recursos del Estado[7].

Formalmente esta función se expresa por medio de una ley, pero merece ser singularizada, por su trascendencia para el país y por el procedimiento establecido en la Constitución, para su trámite en el Parlamento[8].

La función presupuestaria no se reduce a aprobar o autorizar lo que propone el Poder Ejecutivo; pues las posibilidades de acción de los legisladores se ejercitan en toda su amplitud. La Asamblea no recibe un acto concluido o definitivo, sino un proyecto de presupuesto por considerar. De esta forma, tal y como puede ocurrir con cualquier otra materia, el Poder Ejecutivo, como responsable de la acción de Gobierno, sugiere o propone una ley y el Poder Legislativo la hace suya, la rechaza o la modifica, total o parcialmente, con los límites que establece la Carta Magna. Se trata, pues, de una ley formal y no de un acto aprobatorio de naturaleza administrativa.

---

7 Artículo 180 de la *Constitución Política.*

8 Este procedimiento se regula en los artículos 176 a 180 de la *Constitución Política.*

Las normas que regulan el procedimiento para aprobar el presupuesto permiten afirmar, sin lugar a dudas, que, en el ordenamiento jurídico costarricense, la ley de presupuesto es una ley formal, porque emana del Poder Legislativo, y también es material, porque no constituye una simple cuenta de ingresos o gastos, sino que, al mismo tiempo, impone deberes al Poder Ejecutivo; todo lo cual le imprime un evidente carácter normativo, aunque sus disposiciones no se estructuren de la misma forma como se enuncian los preceptos de una ley común.

Como parte de esa función financiera, a la Asamblea le corresponde, asimismo, aprobar o improbar los empréstitos y los convenios similares, celebrados por el Poder Ejecutivo en relación con el crédito público. Dentro de este mismo marco de acción, también le compete establecer los impuestos y las contribuciones nacionales y autorizar los impuestos municipales; determinar la ley de la unidad monetaria y legislar sobre la moneda, el crédito, las pesas y medidas[9].

III. Función jurisdiccional

La Asamblea Legislativa debe llevar a cabo una serie de funciones que, desde el punto de vista material, poseen una naturaleza jurídica diferente: "*tienen en común además de no referirse a la facultad normativa del Parlamento, el hecho que se expresan por medio de un procedimiento especializado y diferente del legislativo ordinario*[10]."

Una de esas funciones es la jurisdiccional. La Constitución Política confiere, a los miembros de los Supremos Poderes y

---

9 En ese sentido, véase el artículo 121, incisos, 12, 15, y 17 de la *Constitución Política*.

10 HERNANDEZ VALLE, Rubén. "*Derecho Parlamentario Costarricense*". San José, Investigaciones Jurídicas S.A., 1991. Pág. 259.

a otros funcionarios, un fuero especial, el cual les garantiza que no pueden ser sometidos a juicio, sin el levantamiento previo y expreso de ese fuero: "*Esta es función material jurisdiccional, pues cuando se trata de acusaciones penales, por delitos contra miembros de los Supremos Poderes, el juicio no puede seguir adelante si, previamente, la Asamblea no establece por votación calificada de dos terceras partes de sus miembros que hay lugar a formación de causa*[11]."

Entre estos funcionarios, están los propios diputados, el Presidente y los Vicepresidentes de la República, los ministros, los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, el Contralor y el Subcontralor de la República y los ministros diplomáticos[12].

Para suspender ese fuero, es necesario un juicio de carácter político; denominado así no porque en él se exija la responsabilidad política de alguno de los funcionarios indicados que no existe en el régimen presidencialista, sino para diferenciarlo del juicio penal. En este enjuiciamiento, el Parlamento no pretende imponer una sanción penal, sino levantar el privilegio constitucional, para que la Corte Suprema de Justicia pueda juzgar, según corresponda.

De acuerdo con la Constitución Política, el Reglamento Legislativo y el Código de Procedimientos Penales, cuando se presenta una acusación contra alguno de los funcionarios indicados, la Corte Plena, a solicitud del tribunal que conoce del caso, formulará la solicitud de allanamiento ante la Asamblea, para que se levante el fuero de improcedibilidad penal de un miembro de los Supremos Poderes.[13]

---

11 HERNANDEZ VALLE, Rubén. "*Instituciones de Derecho Público Costarricense*". Op. cit. Pág. 43.

12 Artículos 101, 110, 121, incisos 9, 151 y 183 de la *Constitución Política.*

13 En relación con lo anterior, véase a HERNÁNDEZ, Rubén. "*Derecho Parlamentario Costarricense*". Op. Cit. Pág. 305 y siguientes.

Recibida la solicitud en la Asamblea, en el Plenario se lee el expediente respectivo y se nombra una comisión especial, integrada por tres diputados. La comisión debe practicar una información sumaria, eso sí respetando la inmunidad del imputado, quien podrá elegir defensor o defenderse personalmente, desde el primer momento. Si con la información sumaria se demuestra que existe mérito para el procesamiento, la comisión recomienda al Plenario el antejuicio correspondiente, expresando las razones que, en su criterio, lo justifican.

El informe, los documentos y las actuaciones deben ser conocidos, en sesión secreta, por el Plenario de la Asamblea Legislativa. El ordenamiento jurídico brinda al funcionario acusado la posibilidad de asistir a esa sesión y si lo hace le da potestad de referirse al asunto.

Concluido el debate, la Asamblea debe pronunciarse, admitiendo o no las acusaciones. Si por lo menos dos terceras partes del total de sus miembros declaran que hay lugar para la formación de la causa, la Asamblea enviará la resolución a la Corte Suprema de Justicia, para que proceda al juzgamiento del acusado. En caso contrario, devuelve los antecedentes también a la Corte y se archivan los documentos.

Otro ejemplo de la actividad jurisdiccional o cuasijurisdiccional es el inciso 10 del artículo 121 de la Constitución Política, que obliga a la Asamblea a decretar la suspensión de cualquiera de los funcionarios citados en los párrafos anteriores, cuando haya de procederse contra ellos por delitos comunes; es decir, en los que puedan incurrir en su condición particular y no en la de funcionarios públicos.

Por último, también reviste naturaleza cuasijurisdiccional, la resolución de la Asamblea, en relación con las dudas que ocurran en el caso de incapacidad física o mental de quien ejerza la Presidencia de la República, así como el

llamar al ejercicio de la función presidencial a quien deba sustituirlo[14].

IV. Función administrativa

La Constitución Política le confiere al Parlamento atribuciones administrativas muy importantes, relacionadas con el nombramiento de altos funcionarios, y otras que posibilitan su propio funcionamiento como la buena marcha de los negocios públicos.

Así, en el artículo 121, inciso 3, en relación con el 12, se expresa que corresponde, exclusivamente a la Asamblea Legislativa, el nombramiento de los magistrados, propietarios y suplentes de la Corte Suprema de Justicia, el Contralor y el Subcontralor General de la República y el Defensor de los Habitantes de la República.

Como actividad administrativa, le corresponde a la Asamblea Legislativa designar el recinto de sus sesiones; recibir el juramento de ley y conocer de las renuncias de los miembros de los Supremos Poderes, con excepción de los ministros de Gobierno, quienes son designados por el Presidente de la República (artículo 121, inciso 8) y darse el Reglamento para su régimen interior (artículo 121, inciso 22). Algunos autores también incluyen, dentro de esta actividad administrativa, la aprobación de ciertos contratos administrativos[15]. Pero, pareciera que la función de la Asamblea, al conocer de los contratos que indica ese artículo, efectúa una tarea más de naturaleza contralora que de cualquier otra índole.

---

14 Artículo 121, inciso 8, de la *Constitución Política.*

15 MUÑOZ, Hugo Alfonso. *"La Asamblea Legislativa en Costa Rica"*, San José, Editorial Costa Rica, 1977. Pág. 219 y los artículos 121, incisos 2, 8, 22 y 14 de la *Constitución Política.*

Es claro que el constituyente de 1949 le confirió al Parlamento una especial potestad de velar y decidir en relación con los bienes considerados como propios de la nación, tales como las fuerzas que, en el territorio nacional, puedan obtenerse de las aguas del dominio público, los yacimientos de carbón, las fuentes y los depósitos de petróleo, otros minerales y los servicios inalámbricos.

V. Función constituyente

Conforme con la Constitución Política, también le corresponde a la Asamblea Legislativa realizar funciones constituyentes, al facultársele, expresamente, para realizar reformas parciales de la Carta Magna.

Obviamente, el Parlamento, al reformar la Constitución Política, no actúa como órgano legislativo ordinario, sino como poder constituyente derivado o de reforma. Tanto es así que en su función de reforma constitucional o constituyente, la Asamblea utiliza procedimientos diferentes de los ordinariamente establecidos para la legislación común.

Además, para llevar a cabo esa función extraordinaria no tiene ningún tipo de límite, implícito o expreso, para variar cualquier artículo de la Constitución, por importante que parezca. El único límite que encuentra, cuando ejerce esa función, está constituido por normas de carácter formal; es decir, un procedimiento especialmente agravado, establecido y regulado en las disposiciones del artículo 195, el cual es diferente del procedimiento legislativo ordinario, regulado en la normativa de los artículos 123 y siguientes de la Constitución Política.

De acuerdo con el artículo 195 de la Carta Fundamental, el proyecto en el que se plantee la reforma de uno o más artículos debe presentarse a la Asamblea, en sesiones ordinarias, firmado, por lo menos, por diez diputados. La propo-

sición será leída, por tres veces, con intervalos de seis días, para resolver si se admite o no a discusión. En caso afirmativo, pasa a una comisión especial de tres miembros, nombrada por mayoría absoluta, para que dictamine el proyecto, en un término perentorio de veinte días hábiles.

Cuando la comisión rinde el dictamen, el Plenario procede a discutirlo, según los trámites establecidos para la formación de las leyes. La reforma debe aprobarse mediante la votación no menor de los dos tercios del total de los miembros de la Asamblea.

Si se acuerda que la reforma procede, la Asamblea prepara, por medio de una Comisión, el correspondiente proyecto, y en este caso basta la mayoría absoluta para aprobarlo. Luego lo remite al Poder Ejecutivo, el cual lo devuelve a la Asamblea, junto con el mensaje presidencial, al iniciarse la próxima legislatura ordinaria, con las observaciones del caso o recomendando su aprobación.

La Asamblea, en las primeras sesiones de la nueva legislatura, discute el proyecto en tres debates y, si lo aprueba, por votación no menor de los dos tercios de los votos del total de sus miembros, se convierte en parte de la Constitución. Este se comunica al Poder Ejecutivo para la publicación y observancia de la reforma.

Como puede verse, esta facultad constituyente de la Asamblea es realmente especial, ya que se reserva únicamente para modificar la Constitución Política.

VI. Función de expresión política y representación

De los poderes estatales, el Legislativo es, por antonomasia, el más político y representativo de todos. El Parla-

mento es un universo pleno de diversas manifestaciones humanas, en el cual tiene lugar no sólo la discusión, la denuncia y el control, sino también, la dirección y la representación política[16].

Esa función de expresión política se realiza, principalmente, según dos procedimientos diferentes: la dirección política y la representación política.

La dirección política está encaminada a determinar los objetivos de la política nacional y a definir los medios o instrumentos para conseguirlos: "*Esta función se manifiesta, de manera fundamental aunque no exclusiva, en las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo*[17]." Esta función le permite a la Asamblea Legislativa señalar rumbos alternos al Gobierno, en el nombramiento de altos funcionarios, en la política internacional, en la defensa nacional, en la aprobación de los empréstitos y en la aprobación de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República, entre otros.

Por otro lado, la Asamblea Legislativa es el órgano político más representativo.[18] Esta afirmación se constata con el hecho de que, mientras el Poder Ejecutivo actual (1994-1998) se eligió con una votación del 49,6% de los votos emitidos, en la Asamblea Legislativa está representado el 91,4% de los votos emitidos, distribuidos de la siguiente forma: Partido Liberación Nacional, 44,7%; Partido Unidad Social Cristiana, 40,3%; Partido Fuerza Democrática, 5,3%; Partido Unión Agrícola Cartaginés, 1,1% y Partido Agrario Nacional, 0,9%. Además de este dato estadístico, en el Parlamento se da representación a las zonas rurales y urbanas, a hombres y

---

16 MUNOZ, Hugo Alfonso. *Op. Cit.* Pág. 279.

17 HERNANDEZ VALLE, Rubén. "*Derecho Parlamentario Costarricense*". Op. cit. Pág. 279.

18 MUÑOZ, Hugo Alfonso. *Op. Cit.* Pág. 279.

mujeres, jóvenes y viejos, profesionales y personas sin una profesión específica, diversos credos religiosos, razas y diferentes concepciones políticas sobre lo que debe ser el Estado.

Como consecuencia de esa representatividad, ante el Parlamento y en sesiones especiales, tienen lugar los actos solemnes de la vida nacional, como la toma de posesión del Presidente y los Vicepresidentes de la República, cada cuatro años, los cuales, constitucionalmente, están obligados a prestar juramento ante la Asamblea Legislativa.

Otro acto solemne, de gran relevancia nacional, que se produce ante la Asamblea Legislativa, es el informe presidencial del primero de mayo de cada año. En el artículo 139, inciso 4, se señala que es un deber y atribución exclusiva del Presidente de la República presentar, a la Asamblea Legislativa, un mensaje escrito relativo a los diversos asuntos de la Administración y al estado político de la República, en el cual deberá, además, proponer las medidas que juzgue de importancia para la buena marcha del Gobierno y el progreso y bienestar de la nación.

Representando a la nación, corresponde al Parlamento, como parte de estas funciones excepcionales, nombrar y juramentar a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, al Contralor y al Sub-contralor General de la República y al Defensor de los Habitantes de la República. En fin: "*se trata, en realidad, de actos de máxima solemnidad y de supremo ceremonial en que, no siendo posible la presencia corporal de todo el país, asume el Parlamento la misión de representarlo*[19]."

La función de representación no se limita a esos actos de máxima solemnidad; pues el Parlamento, como Poder, y los

---

19 PEREZ SERRANO, Nicolás. "*Tratado de Derecho Político*". Madrid, Editorial Civitas S.A., 1976. Pág. 818.

diputados reunidos en partidos políticos o individualmente, todos los días y a cada momento llevan a cabo funciones en representación de la nación: cuando legisla, cuando ejerce funciones de control, cuando escucha y canaliza la gestión de una comunidad, cuando atiende una gestión de un grupo de presión, cuando tramita un presupuesto y cuando realiza cualquier actividad, en la que son tomados en cuenta, de una forma directa, los intereses de los ciudadanos.

VII. Función de control político o parlamentario

Esta es otra función legislativa. El Parlamento ofrece múltiples posibilidades a los legisladores, tanto de la oposición como a los diputados del partido gubernamental, para escudriñar las políticas del Gobierno, así como las actuaciones de los funcionarios públicos.

En las secciones siguientes, se analizarán los mecanismos, por medio de los cuales, el Congreso puede llevar a cabo esa función de control. Antes de proceder al estudio detallado, es necesario explicar en qué consiste el control legislativo, cuál es su naturaleza e importancia, así como sus efectos jurídicos y políticos.

Segunda Parte
El control parlamentario

I. Antecedentes

Si por alguna razón debe valorarse el trabajo de la Asamblea Legislativa, en el período comprendido entre 1986 y 1990, se debe a la actividad de control desplegada por varias comisiones especiales, a las que el Plenario les encomendó la espinosa tarea de investigar actividades y problemas relacionados con el narcotráfico, la contratación administrativa y, en general, la corrupción pública.

Como resultado, los medios de comunicación colectiva y el país entero centraron su atención en el trabajo de investigación parlamentaria y su esfuerzo depurador, así como en los largos y acalorados debates que se produjeron en el Plenario Legislativo. Por ende, varios hechos de este período merecen ser singularizados.

En primer lugar, la gravedad de los hechos investigados: el narcotráfico. Es lógico pensar que la producción, el tráfico, la comercialización y el consumo de drogas, sumados a cualquier forma de corrupción pública, constituyen las amenazas más serias al sistema económico y la democracia costarricense. Pareciera que en esos cuatro años se comprendió

el peligro que representa, para toda la sociedad, el oportunismo y la mediocridad en lo político; la complicidad en lo moral; la tolerancia en lo administrativo; la indiferencia en lo jurídico. En fin, el cinismo y la falta de fe en nuestras posibilidades[20].

Otra situación manifestada rápidamente fue el potencial que ofrecía a los diputados esta capacidad investigadora. Existen conductas que, de acuerdo con el ordenamiento jurídico, son legales, pero que de acuerdo con la moral y la responsabilidad política y administrativa exigibles a todo funcionario público, son cuestionables. Este tipo de acciones, aunque no reciban sanción penal, sí pueden ser reprochadas, moral, social y políticamente, cuando son denunciadas de manera pública. Para ello, nada más idóneo que poner en práctica la función contralora de la Asamblea Legislativa.

Como fruto de ese esfuerzo investigativo, se anularon contratos; se despidieron o tuvieron que renunciar funcionarios públicos del más alto nivel; se reorganizaron los cuerpos policiales; se integró la Comisión Nacional de Drogas; se promulgó la Ley contra el Narcotráfico; se depuraron procedimientos de entrada y salida de nacionales y extranjeros por el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría. Además, se tomó plena conciencia de la importancia de una función legislativa relegada a un segundo plano o al menos poco explorada en el Parlamento costarricense; es decir, el control parlamentario.

Como testigo de cargo, recuerdo que, en algunas ocasiones, la discusión desbordó todo límite razonable en el Parlamento, por la forma, el tono, los conceptos y el tiempo empleado en la discusión de los temas. Esto llevó a que muchos legisladores, de uno u otro partido, para justificar o compartir un informe,

---

20 SOLIS FALLAS, Alex. *"Tráfico de Drogas, Consecuencias y Soluciones"*. San José, Imprenta Nacional, 1988. Pág. 201.

desvirtuaran, inconvenientemente, hasta donde lo permitían las circunstancias, conceptos e instituciones consagradas en el ordenamiento jurídico.

Ejemplo típico de lo anterior fue la incorrecta integración de la Segunda Comisión Investigadora del Narcotráfico, formada con seis y no con cinco diputados, como lo señala el Reglamento de la Asamblea Legislativa. Por cierto que esa práctica se ha venido repitiendo, cada vez que se investigan situaciones de gran resonancia pública. Lo peor de todo es que muchas veces se afirma —como escuché a diputados, funcionarios y público en general— que tratándose del Parlamento, dada su naturaleza esencialmente política, todo era posible.

Otro punto importante fue la evidencia del desconocimiento general, tanto de los diputados como de la opinión pública, sobre el control parlamentario. Se subraya esta observación porque, aún hoy, a pesar del tiempo transcurrido, se desconoce la naturaleza, los alcances y los límites de esa función parlamentaria.

Ese desconocimiento se manifiesta en dos direcciones: por un lado, se tiende a creer que el único mecanismo de control parlamentario de que dispone la Asamblea son las comisiones especiales de investigación. Se ignora, o al menos no se tiene conciencia de una gama riquísima de posibilidades que el texto constitucional ofrece a los legisladores, para controlar y pedir cuentas a los funcionarios públicos y al Gobierno en general. Por otra parte, se evidenció no por razones imputables a los legisladores, sino más bien debido a la falta de desarrollo jurídico y a la escasa práctica de la función de control político, el desconocimiento jurídico sobre los fundamentos, los alcances y las consecuencias que el control parlamentario puede llegar a tener. Por eso, no es sorprendente que la Segunda Comisión Investigadora del Narcotráfico, abusivamente, procediera a analizar los hechos investigados

y a tomar sus decisiones, con base "en la conciencia"[21]; aunque con ese proceder se perjudicó, evidentemente, a algunas personas que nunca pudieron conocer las "razones íntimas" que llevaron a los diputados de esa Comisión a solicitar sus renuncias o destituciones. Se actuó mediante el supuesto de que en el Parlamento *"todo se puede."*

Tal procedimiento de análisis, sin embargo, no es correcto. Es cierto que la institución más idónea de cuantas conforman el sistema democrático para el debate y, por qué no decirlo, para la polémica acalorada, es el Parlamento; pero la discusión siempre debe responder a un orden: sea al que se deriva de la naturaleza de las instituciones mismas y al que obligan los diferentes temas que ahí se tratan. Proceder de diferente forma implica, entre otras cosas, traicionar los ideales y los valores que el sistema político aspira alcanzar, fundado en la libertad, la igualdad, la justicia y el respeto por el ser humano.

Al cuadro descrito, es preciso agregar otros hechos que tienen que ver con la enorme influencia ejercida en la actualidad por el Poder Ejecutivo, en la vida pública. El equilibrio de poderes se ha trasladado al Poder Ejecutivo. Hoy, este Poder posee la atribución de la dirección política; la absoluta libertad de resolver en situaciones de crisis, el exclusivo ejercicio de acciones relacionadas con el exterior y considerables facultades de tipo normativas.[22]

Esa prevalencia del Poder Ejecutivo sobre el Poder Legislativo constituye un fenómeno moderno, que deja en clara

---

21 ASAMBLEA LEGISLATIVA. *"Comisión Especial nombrada para investigar los hechos denunciados sobre Narcotráfico".* Primer informe, 23 de noviembre de 1988. Pág. 34.

22 LOPEZ GUERRA, Luis. *"La Función de Control de los Parlamentos: Problemas Actuales".* Madrid, España, Editorial Tecmos S.A., 1990, Pág. 238.

desventaja a los legisladores, en razón de que la actividad del Gobierno es omnicomprensiva y cada vez más especializada; además para realizarla cuenta con una enorme variedad de recursos económicos, tecnológicos y humanos, de los cuales carece la Asamblea Legislativa.

El Dr.Hugo Alfonso Muñoz, en su pionero libro sobre la Asamblea Legislativa, explica muy bien esta situación, al referirse al problema de la inadaptación profunda del Parlamento a las realidades políticas, económicas y sociales de esta segunda mitad del siglo XX. Afirma el Dr. Muñoz que los últimos tiempos, caracterizados por la vertiginosidad de los acontecimientos, no armonizan con la clásica actividad parlamentaria de largos discursos y de enfrentamientos políticos. Todo lo contrario, lejos de fortalecerlo ha contribuido a debilitarlo y, como contrapartida, a robustecer al Poder Ejecutivo, motor de la actividad estatal[23].

La poca capacidad de adaptación del Parlamento a los tiempos actuales, se ha agravado por el hecho de que el Poder Ejecutivo está mejor equipado y ello le ha permitido tomar la iniciativa en las grandes decisiones, prepararlas, defenderlas y lograr que se aprueben, casi sin modificaciones.[24] Esto se evidencia al corroborar que el Poder Ejecutivo asumió la iniciativa en la presentación de proyectos a la Asamblea Legislativa, en un 53,3% durante la Administración del Lic. Rodrigo Carazo Odio; en el 65%, en la Administración de don Luis Alberto Monge Alvarez, en el 58,3% en la Administración del Dr. Oscar Arias Sánchez y en el 45% durante la Administración del Lic. Rafael Angel Calderón Fournier[25].

---

23 MUÑOZ, Hugo Alfonso. *Op. cit.* Pág. 265.

24 MUÑOZ, Hugo Alfonso. *Op. cit.* Pág. 269.

25 ASAMBLEA LEGISLATIVA. Departamento de Servicios Técnicos. *"Costa Rica Análisis cuantitativos de la actividad Legislativa"*. Revista Parlamentaria. Vol. 1, Número 3, (San José, Asamblea Legislativa, 1993) Pág. 224.

Los problemas apuntados describen, claramente, la realidad. Es asfixiante la presión que el Poder Ejecutivo, en general, y particularmente el Presidente de la República, ejerce sobre los diputados del partido gobernante, tanto en períodos de sesiones extraordinarias, cuando el Poder Ejecutivo define la agenda legislativa, como en el período de sesiones ordinarias, cuando, supuestamente, le corresponde al Parlamento determinar la agenda de trabajo de los diferentes órganos deliberantes.

Esa gravitación ejercida por el titular del Ejecutivo sobre la actividad parlamentaria es variada. Puede consistir desde la indiferencia del Presidente hacia los diputados, cuando se apartan de la línea de partido para actuar independientemente; pues, como se dice en corrillos legislativos, *"lo ponen en el congelador"*, hasta la exclusión de invitaciones a la Casa Presidencial o a los viajes al exterior; también se manifiesta en la imposibilidad de la entrevista personal, tanto del diputado como de la fracción parlamentaria completa con el Presidente; se ha dado el caso de que toda una fracción ha sido castigada por el Poder Ejecutivo, con la consiguiente pérdida del contacto entre su titular y la fracción parlamentaria.

Un mecanismo muy usado es el de las llamadas telefónicas del Presidente, solicitando su apoyo para un determinado asunto. La presión o las respuestas del Presidente trasciende, muchas veces, la relación personal, pues se castiga a toda una comunidad, al negarse el Presidente a visitar la zona representada o asignada a equis diputado, por haberse apartado de un criterio externado desde la Casa Presidencial.

Otro método empleado o institucionalizado para doblegar voluntades es la presencia de los ministros y expertos del Poder Central en las reuniones de fracción. Frecuentemente se realizan campañas internas de desprestigio, que tienen el propósito de estigmatizar a un legislador no alineado, tildándolo de rebelde, díscolo, falto de disciplina, irrespetuoso

o impulsivo. Pero, como si todo eso no fuera suficiente, a quienes no se someten dócilmente al Poder Ejecutivo, también se les trata de doblegar, reduciéndoles las ayudas y las obras comunales en la jurisdicción territorial que representan.

Existe otra razón del debilitamiento del Poder Legislativo, que merece ser expresada en esta parte de generalidades: constituye el conflicto que, en cierta forma, implica ser diputado de Gobierno. Esta circunstancia no sólo contribuye a aumentar la gravitación del Poder Ejecutivo sobre la Asamblea Legislativa, sino que también, en muchas oportunidades, es una causa importante de la crisis que vive el Parlamento, en tanto existen diputados que, por su actitud de condescendencia con el Poder Ejecutivo, se olvidan de ejercer el control parlamentario ante el Gobierno de la República.

Frases como: "*la política es una Ciencia de realidades*"; "*la política es el arte de lo posible*"; "*dos más dos no son cuatro en política*"; "*la ideología no se come*" "*Hay que ser prudente, políticamente*", se han repetido de manera incesante en el pasado, por parte de los Presidentes de la República y de algunos miembros de los gabinetes. El propósito de esas persuasivas frases es doblegar las voluntades de los diputados que integran sus fracciones parlamentarias. Es obvio que esas afirmaciones llevan implícita una crítica o un ataque a la ingenuidad política o a la falta del sentido práctico de algunos legisladores, para encarar los asuntos públicos o para quienes asumen ciertas posiciones de independencia o no obedecen, disciplinadamente, al Poder Ejecutivo.

Sobre ese particular, un legislador de Gobierno, durante la discusión del informe rendido por la Primera Comisión Especial del Narcotráfico, afirmó:

> "... por eso no puedo aceptar aquella frase de que la política es sólo una "ciencia de realidades"; aceptarla significaría tener por cierto que la moral, el amor a la patria, la hones-

> tidad y la rectitud y los ideales no pertenecen a la praxis política. (...) El tal realismo político es sólo una operación aritmética, que desestabiliza las bases mismas de nuestra institucionalidad. Hija del realismo político es, también, una rara virtud que algunos llaman "prudencia política" y que yo defino correctamente, como cobardía.
> No puede ser "prudencia política" renunciar a la defensa de los valores morales de un pueblo, asumiendo una actitud de silencio e hipocresía frente a los problemas nacionales, para derivar de ello un botín político o una imagen pública. Crear imagen de político conciliador, a partir de una prudencia política de ese tipo, nos identificaría con los vicios reinantes y nos haría cómplices de aquellos que ponen en peligro la patria."[26]

Estos antecedentes justifican, plenamente, cualquier esfuerzo tendiente a estudiar y reforzar la función contralora del Parlamento, así como la de proteger a los legisladores contra los medios de presión usados por el Gobierno de la República. Para ello, es necesario estudiar la función del control parlamentario y, por esa vía, los instrumentos formales e informales que el ordenamiento brinda a la Asamblea Legislativa para llevar a cabo esa importante función.

II. Concepto

La función de control es típica de los parlamentos modernos. Sin embargo, no existe acuerdo, entre los especialistas del derecho parlamentario, sobre un concepto, más o menos uniforme, de esa competencia[27]. De ahí que los estudios del control parlamentario suelan compartir una introducción, en

---

26 SOLIS FALLAS, Alex. *Op. cit.* Págs 204-205.

27 Véanse, en relación con lo anterior, a MONTERO GIBERT, José Ramón y GARCIA MORILLO, Joaquín. *"El Control Parlamentario"*. Madrid, Editorial Tecnos, S.A., 1984. Pág. 21; SANTOALALLA LOPEZ, Fernando. *"Derecho Parlamentario Español"*. Madrid, Editorial Nacional, 1984. Pág. 373.; HERNANDEZ VALLE, Rubén. *"Derecho*

la cual se exponen las dificultades que han debido superar para sus intentos definitorios y construcciones conceptuales[28].

No obstante, por la naturaleza propia de este estudio, que concibe el control parlamentario como una herramienta práctica irrenunciable y de uso cotidiano de los legisladores, se evita la divagación de los jurisconsultos, quienes, en un momento de inspiración, son capaces de escribir tratados sobre conceptos propios y de uso exclusivo del Parlamento, los cuales más bien deben ser vistos a la luz de la simplicidad lógica, del sentido común y, fundamentalmente, de la oportunidad política.

La práctica legislativa enseña la importancia que el sentido de la oportunidad política tiene en el Congreso, versus el ordenamiento jurídico, el cual, muchas veces, es ignorado para resolver situaciones de hecho que, en criterio de una mayoría o durante una negociación política tiene prioridad. Ante esta situación, las consideraciones doctrinales o el rigor jurídico-académico, para definir funciones o procedimientos legislativos, no posee mucho sentido.

Véase, por ejemplo, que el Reglamento de la Asamblea Legislativa dispone que las comisiones especiales de investigación pueden ser constituidas por tres o cinco diputados. A pesar de ello, tanto la segunda como la tercera comisión investigadora de narcotráfico, en 1988 y 1990, fueron integradas con seis diputados. Recientemente, en 1994, se integró otra Comisión con siete legisladores, con el propósito de

---

Parlamentario Costarricense". Op. cit. Pág. 321.; MUÑOZ, Hugo Alfonso. *"La Asamblea Legislativa en Costa Rica".* Op. cit. Pág. 262; Congressional Research Service of the Library of Congress. U.S.A. Congressional Oversight Manual. Washington D.C., 1989. Pág. 1.

28 MONTERO GIBERT, José Ramón y GARCIA MORILLO, Joaquín. *Op. cit.* Pág. 21.

investigar el descalabro financiero del Banco Anglo Costarricense, el más antiguo de los que conforman el Sistema Bancario Nacional.

La violación del Reglamento de la Asamblea Legislativa, que implica estos tres casos, sólo es explicable como consecuencia de las frecuentes negociaciones políticas producidas en el seno de la Asamblea Legislativa. Los temas involucrados son de tanta trascendencia para el país que, en su oportunidad, los partidos políticos mayoritarios, representados en el Parlamento por la Unidad Social Cristiana y Liberación Nacional, consideraron que, en su investigación, ninguno debía tener más poder en las comisiones; razón por la cual resolvieron ignorar el Reglamento y cada uno nombró tres diputados. En la Comisión que investiga el Banco Anglo, además del equilibrio de fuerzas de los partidos mayoritarios, se le dio participación a las minorías, con un representante; esto es otro caso que muestra la importancia de la negociación y la oportunidad política sobre el Reglamento Legislativo.

Es preferible, por tanto, evitar las abstracciones teóricas en el estudio de estos problemas e interpretar más bien las funciones legislativas a la luz de la praxis y la oportunidad en que se producen los distintos fenómenos políticos, en el seno de la Asamblea Legislativa.

La función contralora de la Asamblea Legislativa se lleva a cabo, mediante una gran variedad de mecanismos, escasamente regulados o del todo carentes de cualquier procedimiento para su concreción[29], por lo que el control, en la mayoría de los casos, si no en todos, se produce sobre la base de criterios de oportunidad política, libremente valorados por

---

29 Por ejemplo, la Constitución prevé la posibilidad de interpelar y censurar a un ministro, pero no define ningún procedimiento para tal efecto.

los legisladores, lo cual dificulta la tarea de definir qué es el control parlamentario, a partir de rigurosos criterios jurídicos.

Otro factor que obliga a proceder con gran sentido práctico, en este esfuerzo definitorio, es el hecho de que el control político se origina en el sistema parlamentario inglés, del cual fue trasladado, como casi todas sus instituciones, a los sistemas presidencialistas.

En el sistema parlamentario, el control alcanza su máxima expresión mediante la exigencia de responsabilidad política al Poder Ejecutivo, cuyo resultado eventual sería la remoción del Gobierno. Ese resultado no se ajusta a los sistemas presidencialistas, como el costarricense, en el cual el Presidente y sus ministros no pueden ser removidos de sus cargos, como consecuencia de un voto de censura.

Esta diferencia permite que el control parlamentario tenga un sentido diferente e incuestionablemente más amplio en Costa Rica. Este control no sólo se ejerce sobre el Poder Ejecutivo; también abarca los demás órganos, entes y funcionarios, aunque de manera primordial lo hace sobre aquel[30]. Por ese motivo se dificulta aún más el estudio doctrinal acerca de la conceptualización del control parlamentario.

Sobre este tema, debe tomarse en consideración el hecho de que en Costa Rica el control parlamentario se halla en su primera fase de desarrollo, lo cual complica cualquier esfuerzo tendiente a enmarcarlo, con rigor jurídico, mediante una idea clara y concreta. Aparte de ello, debe tenerse presente que el control parlamentario no se encuentra expresamente definido en la Constitución Política de 1949. Es obvio que ese importante factor de control político no estuvo entre las mayores

---

30 HERNANDEZ VALLE, Rubén. *Op. cit.* Pág. 333.

previsiones de los constituyentes de 1949[31], a pesar del poder investigador que se le confiere a las comisiones especiales, en el artículo 121, inciso 123, de la Carta Magna.

Además de lo anterior, es oportuno afirmar que hasta las definiciones más abarcadoras del concepto de control parlamentario aluden, sobre todo, a los mecanismos expresamente indicados en la Constitución Política para llevarlo a cabo, pero dejan de lado otras herramientas no menos importantes.

En relación con la responsabilidad que tienen y se les debe exigir a los funcionarios e instituciones públicas, muchas veces una carta, una conferencia de prensa o una denuncia sobre determinado asunto, formulada por un legislador en condición personal, puede tener mayor efecto correctivo que cualquiera de los controles establecidos formalmente en la Constitución. Es obvio que esto se da por su condición de representante popular[32]. De ahí que la noción de control también debe comprender este tipo de actividad personal y no formal del legislador.

Con tales advertencias, el control parlamentario puede definirse como la actividad formal e informal que lleva a cabo el Poder Legislativo, con el propósito de determinar si las acciones del Poder Ejecutivo y de otros órganos o entes públicos, así como las de sus funcionarios, se adecúan al ordenamiento jurídico, al respeto por los valores éticos en el ejer-

---

31 VARGAS CARDENAS, Kenneth. *"Las Comisiones Investigadoras de la Asamblea Legislativa y su Función Contralora."* Tesis para optar al Título de Licenciado en Derecho. Universidad de Costa Rica, 1975. Pág. 67.

32 Recuérdense las denuncias del Diputado Danilo Chaverri, en relación con el abusivo manejo del Fondo Nacional de Emergencias. La Asamblea Legislativa nunca nombró una comisión para investigarlas; sin embargo sus denuncias fueron suficientes para conmover a la opinión pública y poner en acción los organismos policiales y al Poder Judicial.

cicio de la función pública y a determinar si la actividad de la Administración Pública en general está orientada por las expectativas de la voluntad popular.

Como puede colegirse, se trata de un concepto muy amplio, que encuentra su fundamento en un principio de profunda raigambre democrática, que erige al Parlamento en un importante foro de publicidad sobre la actuación de los Poderes públicos. Esto permite a la nación, titular de la soberanía, fiscalizar, por medio de los mecanismos de control parlamentario, las actividades de la Administración Pública en general[33].

Debe entenderse, por tanto, que el sujeto controlado no sólo se circunscribe al Poder Ejecutivo sino también a los otros Poderes, órganos y entes públicos, así como a sus responsables. Esta amplia idea del control se encuentra respaldada en normas constitucionales y deriva del más elemental sentido de la responsabilidad.

El Parlamento no puede limitarse a ejercer control sobre el Poder Ejecutivo; pues, exactamente por las mismas razones de que él es controlable, también lo son todas las entidades públicas, por cuanto cumplir con el ordenamiento jurídico, la ética en el ejercicio de la función pública y la satisfacción de la orientación expresada por la voluntad popular constituyen los bienes tutelados por la función contralora de la Asamblea Legislativa.

La doctrina italiana señala que los bienes tutelados constituyen la permanencia de las condiciones del ejercicio activo de la soberanía popular, en la organización de los

---

33 MONTERO GIBERT, José Ramón y GARCIA MORILLO, Joaquín. *op. cit.* Pág. 34.

poderes públicos y la gestión idónea de ellos, para instaurar la participación efectiva en el ordenamiento político, económico y social del país[34]. Por ser el Estado costarricense un sistema popular, representativo, alternativo y responsable, el Parlamento, como principal foro donde se analizan las actuaciones y políticas públicas, constituye la principal garantía de los bienes indicados.

En resumen, el sujeto controlante es el Parlamento, los sujetos controlados son el Poder Ejecutivo, los órganos, los entes y los funcionarios públicos; los parámetros del control son la Constitución Política, los valores éticos del pueblo costarricense y los programas de Gobierno. Los procedimientos para efectuar el control pueden ser formales, como el voto de censura, o informales, como una simple carta suscrita por un diputado a título personal.

III. Naturaleza

El fundamento del control parlamentario responde a dos principios constitucionales básicos: la soberanía popular y la responsabilidad del Gobierno y de los otros órganos del Estado.

De acuerdo con el principio de la división de Poderes y el artículo 105 de la Constitución Política, el Parlamento simplemente debería realizar funciones legislativas. Empero, por su carácter representativo, los constituyentes también le confiaron a este Poder de la República otras competencias, entre las cuales sobresale la función contralora.

El artículo 2 de la Constitución Política establece que: "*la soberanía reside exclusivamente en la Nación*". En este sencillo

---

34 *Ibíd.* Pág. 34.

principio, se encuentra latente el fundamento del control parlamentario. Como el sistema político no permite la práctica de la democracia directa, ese poder soberano se delega en los representantes de la voluntad popular, designados periódicamente mediante elecciones libres y secretas. De ese proceso, surge el Parlamento que actúa como nexo mediador entre el titular de la soberanía y los gobernantes; además lo hace con la obligación de garantizar, política y constitucionalmente, la obediencia del Gobierno, entendido ampliamente[35].

Como resultado de ese mandato popular, se deriva el control parlamentario; es decir, la capacidad de la Asamblea Legislativa de velar porque el Poder Ejecutivo y la Administración Pública, en general, adecúen su acción al ordenamiento jurídico, al respeto por los valores éticos y a las aspiraciones de la voluntad popular.

El otro gran soporte del control parlamentario es la responsabilidad exigible a toda institución y funcionario público. Es oportuno recordar lo indicado líneas atrás porque, normalmente, en las democracias parlamentarias el tema de la responsabilidad se reduce al campo político y con ello al Poder Ejecutivo. Pero en Costa Rica, por tener un sistema presidencialista, la responsabilidad controlable por el Parlamento cubre toda la Administración Pública.

La Constitución Política, en el artículo 9 en relación con el 11, establece que el Gobierno de la República lo ejercen tres Poderes distintos e independientes entre sí: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial; además, señala que el Gobierno es representativo y responsable; esto significa que los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad y que no pueden arrogarse facultades que la ley no les concede.

---

35 Ibíd. Pág. 21.

Dichas normas encierran una verdad de fundamental importancia en la doctrina política y jurídica que informa los gobiernos democráticos y el derecho constitucional: la responsabilidad de los funcionarios públicos, no como sucedía con los gobiernos monárquicos absolutistas de otros tiempos, cuando podían afirmar con razón que: *"a nadie tenían que dar cuenta de su conducta en la tierra y que Dios era el único juez de sus actos; esa incompleta irresponsabilidad ante el país era lógica consecuencia del hecho de ejercer la soberanía a título de propietarios de ella*[36]*."*

Esa concepción del ejercicio del poder no es posible en el constitucionalismo moderno. La división de poderes, el principio de legalidad y el reconocimiento de una esfera de derechos fundamentales del hombre, limitan la acción de los gobernantes y se tiene como una verdad de perogrullo que ellos no actúan por derecho propio, sino en virtud de una delegación expresa de poder. Como afirma Karl Loewenstein: *"el constitucionalismo no es solamente un gobierno con una base de Estado de Derecho sino que significa un gobierno responsable*[37]*."*

En efecto, los artículos 2 y 3 de la Constitución Política establecen que la soberanía reside en la nación y que nadie puede arrogársela. En el artículo 9 se indica que el Gobierno es representativo. De modo que las facultades de los gobernantes, lejos de enmarcarse en poderes absolutos, están claramente enumeradas. Así, en el ejercicio de sus funciones, no pueden arrogarse competencias que la ley no les concede; deben, en todo caso, observar y cumplir la Constitución y las leyes.

---

36 JIMENEZ DE ARECHAGA, Justino. *"El Poder Legislativo"*. Montevideo, A. Barrios y Ramos, Librería Nacional, tomo primero 1887. Pág. 300.

37 LOWENSTEIN, Karl. *"Teoría de la Constitución"*. Barcelona, Editorial Ariel, 1979. Pág. 71.

De esa combinación de normas constitucionales y de una larga tradición democrática, se concluye que la responsabilidad más estricta debe acompañar los actos de todos los funcionarios públicos. Ahora bien, por ser la Asamblea Legislativa el Poder más representativo de Costa Rica, como lógica consecuencia deviene su potestad para controlar los actos de la Administración Pública.

IV. Efectos

En Costa Rica, este control constituye una función de naturaleza esencialmente política. Por tanto, es un juicio político de oportunidad[38] de las actividades del Poder Ejecutivo, los órganos y los entes públicos y sus responsables, sobre las cuales no existen sanciones de tipo jurídico. Esta conclusión tiene su asidero en la misma naturaleza del Poder Legislativo, al cual la Constitución Política le concede una amplia discrecionalidad y autonomía políticas para lograr sus fines y ejercer procedimientos, escogidos conforme a la Constitución Política y al Reglamento de la Asamblea Legislativa.

De ahí que el ejercicio del control no tenga que ajustarse al principio de legalidad, reservado a los órganos jurisdiccionales, sino que se produce sobre la base de criterios de oportunidad política, libremente valorados por el Parlamento[39], y que, por tanto, no lo obligan a entrar en consideraciones de carácter jurídico. Ninguno de los mecanismos de control establecidos constitucionalmente prevé sanción alguna[40].

---

38 SANTOALALLA LOPEZ, Fernando. *"El Parlamento y sus Instrumentos de Investigación: Preguntas, Interpelaciones y Comisiones de Investigación"*. Madrid, Edersa, 1982. Pág. 4.

39 MONTERO GIBERT, José Ramón y GARCIA MORILLO, Joaquín. *Op. cit.* Pág. 28.

40 Sobre esta afirmación, véase Ana Lorena Sáenz Acosta y Berenice Smith Bonilla, *"La función de Control Político de la Asamblea Le-*

El control parlamentario costarricense, tal y como se ha dado, carece de efectos jurídicos vinculantes para los demás órganos del Estado: "*Consecuencia de ello es que el control sólo puede expresar juicios, pero no rectificar o modificar la conducta del controlado, ya que no incluye la posibilidad de imponer medidas sancionatorias ni la de sustituir la administración. Es una actividad que sólo puede provocar presión política*[41]." De tal modo, que la repercusión pública, la presión social, la sanción moral y la desaprobación política constituyen las principales consecuencias y la razón de ser del control parlamentario.

Sin embargo, la naturaleza de estas consecuencias es tal que, sin tener un efecto jurídico vinculante, en el pasado ha condicionado a funcionarios públicos a renunciar de sus cargos y obligado a la Administración Pública a rectificar y adoptar medidas para corregir situaciones denunciadas por la Asamblea Legislativa.

Así, por ejemplo, en el campo de la contratación administrativa, el Instituto Costarricense de Electricidad tuvo que rectificar acciones a raíz de una investigación legislativa relacionada con una compra directa de veinticuatro mil líneas telefónicas[42].

En relación con funcionarios públicos, el Coronel Luis Barrantes Aguilar, exjefe de la Oficina de Narcóticos[43], y los

---

41 CARVAJAL CARVAJAL, Ana Fiorella. "*El Poder de Investigación de la Asamblea Legislativa Costarricense*". Tesis para optar por el Título de Licenciada en Derecho. Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho, 1990. Pág. 15.

42 ASAMBLEA LEGISLATIVA. "*Comisión Especial para estudiar las denuncias en relación con el Instituto Costarricense de Electricidad*". Expediente No. 10783. 22 de junio de 1989. Pág. 1399.

43 ASAMBLEA LEGISLATIVA. "*Comisión Especial nombrada para investigar el Tráfico de Drogas*". Expediente 10200. 30 de julio de 1987. Pág. 127-128.

Magistrados Eduardo Chin Murillo y Alvaro Carvajal Lizano[44] tuvieron que acogerse a sus pensiones, por causa de una recomendación de la primera y la segunda comisión investigadora del narcotráfico, respectivamente.

También, como consecuencia del control político, el Partido Liberación Nacional suspendió durante un año al Ex-Presidente Daniel Oduber Quirós, de su cargo de Presidente del Directorio Político. Quizás el caso personal más dramático sea el de el exDiputado Leonel Villalobos Salazar, joven y prometedor valor del Partido Liberación Nacional, a quien le fue solicitada su renuncia por la Segunda Comisión Investigadora del Narcotráfico. El Lic. Villalobos no renunció, pero su carrera política se vio seriamente afectada, dada la intensidad que alcanzó su caso y sus repercusiones políticas y morales.

Estos antecedentes ilustran la importancia adquirida por el control parlamentario. Pese al hecho de no tener efectos jurídicos vinculantes, sus repercusiones negativas son invaluables para las personas y las instituciones cuestionadas.

A pesar de que el control parlamentario carece de efectos vinculantes, se coincide con el siguiente criterio: "*si después de una investigación se determina que se ha cometido un ilícito y se sabe quiénes son sus responsables, lo más lógico es que este informe se pase al Ministerio Público para que ejerza la acción penal; o si se determina que un funcionario cometió alguna falta, también es importante que se pida al órgano*

---

44 ASAMBLEA LEGISLATIVA. "*Comisión Especial nombrada para investigar los hechos denunciados sobre Narcotráfico*". Primer informe, 23 de noviembre de 1988. Pág. 35.

o ente correspondiente que establezca las sanciones pertinentes[45]."

El procedimiento anterior, estrictamente hablando, no constituye parte del control parlamentario; se produce en un momento diferente y por otro ente público que nada tiene que ver con el Poder Legislativo; por lo que la eventual sanción queda fuera de la estructura del control parlamentario. En Costa Rica, el monopolio de las sanciones y la justicia legal le corresponden a la Corte Suprema de Justicia.

A pesar de lo anterior, es altamente conveniente:

> "en todos aquellos casos donde existen pruebas suficientes, en los que se haya demostrado la existencia de procedimientos inconvenientes y faltas técnicas administrativas demostradas...que los jerarcas de los entes correspondientes procedan de acuerdo con las recomendaciones, a pesar de que éstas no sean vinculantes, porque de lo contrario se debilita una institución tan importante para el fortalecimiento de las instituciones democráticas, para la óptima utilización de los recursos públicos y para la exigencia de la conformación de la conducta de los funcionarios públicos con los principios morales y éticos de nuestra sociedad[46]."

Sin embargo, como se explicó, estos procedimientos no son elementos constitutivos del control parlamentario, el cual, en Costa Rica, no posee efectos jurídicos.

En definitiva, de existir algún tipo de medida sancionatoria o correctiva, es de carácter moral, social y político[47].

---

45 KARPINSKI DE MURILLO, Rose Marie, CASTILLO VIQUEZ, Fernando y TREJOS CHACON, Adrián. *"Reflexiones sobre el Poder Legislativo Costarricense"*. San José, Editorama S.A. 1989. Pág. 275.

46 *Ibíd*, Pág. 275.

47 Acta número 151, de la Sesión Extraordinaria del 3 de abril de 1989, pp. 42-45.

V. Temporalidad del control parlamentario

La Constitución Política de Costa Rica es omisa en cuanto al carácter transitorio o permanente de la función contralora del Parlamento. Pero, por la importancia de esta competencia, el control parlamentario se constituye en una función permanente. Debe enfatizarse con el hecho de que el control parlamentario no es un accidente o una competencia ejercida casuísticamente, cuando se produce un acto que llama la atención de la opinión pública; tampoco es un instrumento "electorero" de oposición al Gobierno.

El control parlamentario es un instrumento de depuración de las instituciones, vigilante de las jerarquías políticas y administrativas, en los gobiernos democráticos. La responsabilidad en el ejercicio de la función pública, el respeto al ordenamiento jurídico y la necesidad de encuadrar las acciones de la administración, dentro de las aspiraciones de la voluntad popular, son fines permanentes, cuyo cumplimiento debe ser controlado de manera constante por el Poder Legislativo. De acuerdo con la Constitución Política, el control parlamentario representa el único medio posible para que los ciudadanos, titulares de la soberanía, controlen continuamente a los gobernantes y la Administración Pública en general[48].

En 1978, se debatió ese punto en la Asamblea Legislativa. Hasta esa fecha, se interpretó que durante el período de sesiones extraordinarias se suspendía el control político, sobre la base de lo establecido en el artículo 118 de la Constitución, el cual, en lo que interesa, manifiesta: "*(...) no conocerá de materias distintas a las expresadas en el decreto de convocatoria(...)*". Pero tal interpretación se varió a partir

---

48 MONTERO GIBERT, José Ramón y GARCIA MORILLO Joaquín. *Op. cit.* Págs. 18 y 21.

de diciembre de 1978. En ese momento histórico, los legisladores inventaron y practicaron, por la vía de hecho, la inclusión, en el orden del día, el conocimiento de un nuevo punto, relacionado con el control[49]. En su justificación, los diputados argumentaron que la suspensión del control político no era lógica, precisamente cuando se producía un desplazamiento de funciones legislativas al Poder Ejecutivo y cuando el principio de frenos y contrapesos se debilitaba por el aumento de las potestades normativas del Poder Ejecutivo. Así, sostenían ellos, como contrapartida, el Poder Legislativo también debía aumentar sus posibilidades de control político, y no anularlas por completo durante los períodos de sesiones extraordinarias[50].

Esa tesis resulta congruente con el favorecimiento de la continuidad del control parlamentario. Es más, por las mismas razones, aunque el Poder Ejecutivo no convoque a la Asamblea Legislativa en el período de sesiones extraordinarias, los diputados no sólo podrían, sino que deberían reunirse para ejercer ese control, cuando lo estimen necesario.

VI. Control parlamentario y partidos políticos

Con insistencia, se ha señalado que el Parlamento es una institución en crisis. Este no es un problema exclusivo de Costa Rica; lo viven todos los parlamentos del mundo[51]. Como resultado, esa crisis también se refleja en la incapacidad del Poder Legislativo para cumplir la función de control sobre el Poder Ejecutivo, los órganos, los entes públicos y sus responsables.

---

49 SAENZ ACOSTA, Ana Lorena y SMITH BONILLA, Berenice. *Op. cit.* Pág. 141.

50 *Ibíd*, pág. 141.

51 VOLIO JIMENEZ, Fernando. *"La Asamblea Legislativa. Ideas para su Reforma"*. San José, Costa Rica, Impreso en los Talleres Gráficos de la Editorial UNED, Primera Edición, 1980. Pág. 12.

Esa situación también obedece a las transformaciones sufridas por las instituciones políticas, en las democracias liberales a partir del último tercio del siglo XIX, de las cuales interesa citar el surgimiento y la posterior evolución de la disciplina de partido. Este nuevo elemento ha provocado que muchas de las decisiones del Parlamento sean el producto de los órganos directivos de los partidos, de los candidatos a presidente y de los Presidentes de la República.

Antaño, los diputados decidían y obraban por iniciativa propia. Hoy esas facultades se las ha sustraído el partido o la fracción política: *"quienes son los que deciden la actividad del diputado, sus discursos y votaciones* (...)"[52]. Esto implica que el centro de gravedad, en las decisiones políticas, que antes eran propias de los parlamentarios, ahora radiquen, fundamentalmente, en la Casa Presidencial. Es obvio, por tanto, que el Presidente de la República, por el dominio ejercido sobre el partido que lo eligió, también domina, mediante la disciplina de partido, a los diputados electos por éste. Y, como es frecuente, el partido victorioso en los comicios electorales también obtiene la mayoría en el Parlamento y éste puede convertirse en un apéndice obediente del Poder Ejecutivo[53]. De este análisis, se deduce que nos encontramos ante un cambio sustantivo importante: la democracia clásica parlamentaria y representativa ha sido sustituida por una democracia de partidos. Como consecuencia de este cambio en la realidad política, el poder de decisión del legislador, que antes por su cuenta creyendo representar a toda la nación, hoy está en manos de la voluntad del partido o la disciplina

---

52 LEIBHOLZ, Gerhard. *"Problemas Fundamentales de la Democracia Moderna."* Madrid, España. Editorial Instituto de Estudios Políticos, 1971. Pág. 67.

53 KARPINSKI DE MURILLO, Rose Marie, CASTILLO VIQUEZ, Fernando y TREJOS CHACON, Adrián. *Op. cit.* Pág. 15.

de la política, los cuales, en lo fundamental, deciden los votos del diputado[54].

Como consecuencia, resulta difícil encontrar diputados independientes dentro de las grandes fracciones políticas, pues, en la mayoría de las veces, se eligen, no en atención de sus propios méritos, sino más bien porque se les quiere compensar su trabajo de muchos años o por ser muy amigos del candidato presidencial. En esta tesitura, el resultado inmediato de lo anterior ha sido el nombramiento de diputados más comprometidos con el partido político y, fundamentalmente, con el Presidente de la República —cuando se trata de la fracción de Gobierno— que el nombramiento de legisladores con un criterio libremente formado, en relación con los problemas nacionales y el control político. Como resultado de este fenómeno político moderno, el Parlamento se ha debilitado considerablemente, se ha roto el esquema clásico del equilibrio entre poderes y se ha producido el fortalecimiento del Poder Ejecutivo, hasta convertirse en un super poder.

En la actualidad, con la disciplina de partidos, resulta difícil que el Congreso se plantee el control sobre la responsabilidad política del Poder Ejecutivo[55] y demás órganos, entes y funcionarios públicos. Lamentablemente, es imposible que, como consecuencia de la vinculación entre el Poder Ejecutivo y su mayoría parlamentaria, se puedan evitar completamente o por lo menos bloquear, o distorsionar la naturaleza y la razón de ser del control parlamentario.

Como un efecto concatenado, los debates y las votaciones parlamentarias han perdido parte de su antiguo sentido,

---

54 LEIBHOLZ, Gerard. *Op. cit.* Pág. 67.

55 HAURIOU, Andre. *"Derecho Constitucional e Instituciones Políticas"*. Barcelona, Caracas, México, Editorial Ariel, 1980. Pág. 439.

porque los argumentos, las posiciones y, por tanto, los mismos resultados de las votaciones son conocidos antes de procederse a ellas[56].

En el caso costarricense, la influencia del Poder Ejecutivo ha sido tal que ya resulta casi imposible considerar a la Asamblea Legislativa como un órgano constitucional independiente, que sirva de contrapeso del poder evidente que ostenta el Poder Ejecutivo[57].

En consecuencia, es necesario reformar el Congreso para adecuarlo a la realidad política en la cual la disciplina de partido juega un papel preponderante en el manejo de los asuntos que le competen. Para bien de la democracia, es urgente volver a acuñar el principio de la separación de funciones y el equilibrio de poderes, fortaleciendo la función contralora de la Asamblea Legislativa.

Para lograr ese propósito, es imprescindible poner en práctica todos los instrumentos del control parlamentario, previstos en la Carta Magna, que al día de hoy no se han usado o si se han empleado ha sido de manera ineficaz. Es necesario apartarse de la añeja idea de concebir las comisiones especiales de investigación como el único medio de control. El ordenamiento jurídico dispone de variados recursos, cuya aplicación, bien entendidos y ejercidos por los legisladores, enriquecería enormemente el control legislativo.

Es obvio, eso sí, que lo más importante para un resultado efectivo, es que se dé un cambio de actitud por parte de los

---

56 MONTERO GIBERT, José Ramón y GARCÍA MORILLO, José Joaquín. *Op. cit.* Pág. 48.

57 KARPINSKI DE MURILLO, Rose Marie, CASTILLO VIQUEZ, Fernando y TREJOS CHACON Adrián. *Op. cit.* Pág. 285.

diputados. Es indispensable que comprendan que, para que el Parlamento pueda ejercer de manera eficaz el contrapeso necesario en relación con el Poder Ejecutivo, los órganos y los entes públicos, se requiere que los diputados actúen con independencia en el ejercicio de sus atribuciones y no como simples marionetas a disposición del Poder Ejecutivo. Esta aseveración, sin embargo, no debe dar base a desafortunadas interpretaciones. No propulsamos, de ningún modo, un rompimiento entre poderes.

Tenemos muy claro que coordinar y negociar sobre algunos asuntos es imperativo para estos poderes de la República. La democracia se expresa por medio del diálogo y la negociación. El cambio de actitud apuntado tiene como propósito devolverle la dignidad al primer Poder de la República, a fin de colocarlo en una mejor posición para el ejercicio del control, mediante un diálogo más provechoso para el funcionamiento de la democracia.

Para reconcentrar el poder diluido del Parlamento, es vital retornar al espíritu del artículo 105 de la Carta Magna, en que se elige a la Asamblea Legislativa como el poder más representativo y democrático de cuantos existen. Debe recordarse, además, que ese mismo cuerpo de normas garantiza la independencia a los miembros del Parlamento. El mismo hecho de que los parlamentarios sean elegidos mediante el sufragio universal les atribuye una gran independencia, que puede verse en dos sentidos: primero, no dependen del Gobierno para su investidura[58]. Para llegar a ser diputado y mantenerse en el cargo basta con ser electo y asumir el cargo[59]. En segundo término, la elección reviste a

---

58 DUVERGER, Maurice. *"Instituciones Políticas y Derecho Constitucional"*. Barcelona, Ediciones Ariel, Quinta Edición, 1970. Pág. 180.

59 Los artículos 111 y 112 de la *Constitución Política* establecen las únicas causales que podrían producir la pérdida de la credencial de un Diputado.

los parlamentarios de un gran prestigio, en los regímenes políticos basados en la soberanía popular. Cuanto más directa sea la representación, más consistente será la del Parlamento por cuanto encarna la voluntad de los ciudadanos[60]. Con tales seguridades es posible —si se presentara el caso— desafiar a todos los Gobiernos.

La independencia funcional de los parlamentarios costarricenses está garantizada por el principio de irresponsabilidad e inmunidad, consagrado en el artículo 110 de la Constitución Política. El principio de irresponsabilidad protege a los legisladores de cualquier persecución, por las opiniones que emitan en el cumplimiento de su mandato. Respecto de la inmunidad parlamentaria, ella los protege de los actos acontecidos fuera del ejercicio de sus funciones, es decir para las infracciones penales; de tal modo que los diputados no pueden ser privados de su libertad, salvo el caso de flagrante delito. El propósito de este fuero es evitar que el Gobierno lleve a cabo persecuciones injustificadas contra los legisladores que lo adversen, así como que les pueda impedir tomar parte en los debates parlamentarios[61].

Otra razón más para dignificar la función parlamentaria se infiere del artículo 112 constitucional, en el cual se establece que la función legislativa es incompatible con el ejercicio de todo otro cargo público por elección popular. Para cumplir con esta disposición, los diputados reciben un salario bastante alto del sistema. Esta norma impide, además que el Gobierno pueda: *"corromper a los parlamentarios, concediéndoles puestos ventajosos"* en otros órganos y entes públicos. Asimismo, evita la posibilidad de que puedan ceder ante las tentaciones financieras.

---

60 DUVERGER, Maurice. *Op. cit.* Pág. 180.

61 *Ibíd.* Pág. 181.

Todas estas afirmaciones permiten insistir en la necesidad de un cambio de actitud en los legisladores. Se requiere, eso sí, de una reforma que modifique el sistema de elección de los diputados, a fin de evitar que continúen sintiéndose tan comprometidos con su partido, el Presidente de la República o el candidato presidencial respectivo.

Sólo cuando una reforma de este calibre sea una realidad, los diputados entenderán la autonomía del Parlamento, su independencia personal y la necesidad de fortalecer la función del control parlamentario, para beneficio del sistema político costarricense. Por estas razones, es de vital importancia que los legisladores comprendan que la integridad y la solidez del sistema político dependen de un correcto equilibrio entre los Poderes de la República. Así, pues, nunca los intereses del partido político y los problemas coyunturales del Poder Ejecutivo se pueden anteponer a los nacionales y, por ende, tampoco, al ejercicio del control parlamentario.

VII. Importancia

Una de las más importantes conclusiones, hasta ahora derivadas de este estudio, tiene que ver con el hecho de que el control parlamentario no produce efectos vinculantes en Costa Rica. En otras palabras, cuando el Parlamento cumple con su función contralora no actúa como juez o tribunal, con capacidad para rectificar errores judiciales, anular sentencias o restituir derechos violados. De la misma manera, la actuación de la Asamblea Legislativa no sustituye los actos o las actuaciones materiales u omisiones de la actividad que llevan a cabo el Poder Ejecutivo, los órganos, los entes y los funcionarios públicos: "*Es contrario al derecho constitucional que el Parlamento o sus Comisiones usurpen funciones de Gobierno, o sea, emitan decisiones sobre materias propias de*

aquel."[62] De ahí que sus conclusiones sólo sean sugerencias, no resoluciones vinculantes, dirigidas a la administración y a los administradores públicos.

Cabe preguntarse, por tanto, ¿cuál es la importancia del control parlamentario? ¿Tiene sentido un esfuerzo investigativo, en el cual se invierten muchas horas de trabajo y recursos para que se produzca un informe que, al final, no produce efectos vinculantes? La respuesta es afirmativa.

El control parlamentario es una función compleja, que no se agota con una investigación determinada o con la simple denuncia de conductas o acciones indebidas, por parte de los miembros del Gobierno. El control político tiene como primer propósito el examinar las actividades del Poder Ejecutivo, los órganos, los entes públicos y sus responsables, para garantizar su apego al ordenamiento jurídico, la honestidad y el respeto por la voluntad popular.

La función de control constituye, además, un valor instrumental para cumplir, eficazmente, con las otras funciones que la Constitución Política le asigna al Parlamento. Su objetivo no sólo se dirige a determinar las violaciones de la ley, los valores éticos y los programas de Gobierno, sino también a obtener los elementos de juicio necesarios para poder cumplir, de modo satisfactorio, con las otras funciones constitucionales: la legislativa, propiamente dicha, la financiera, la de dirección y representación política y todas las demás[63].

Para algunos tratadistas, el investigar tiene como finalidad legislar; es decir, se investiga para ejercer la función

---

62 LEIBHOLZ, Gerhard. *Op. cit.* Pág. 61.

63 SANTOALALLA LOPEZ, Fernando. *"El Parlamento y sus Instrumentos de Información"*. Op. cit. Pág. 37.

de control destinada a hacer efectiva la responsabilidad de los funcionarios que la Constitución somete al juicio político. También se afirma que se investiga para poder estar en condiciones de asumir cualquiera de las otras competencias reservadas al Congreso o que éste debe ejercer, en virtud de la interpretación constitucional[64].

El control parlamentario, además de constituirse en un canal de información al servicio del mismo Parlamento, se convierte en un medio de información para el país: "*Es evidente que sin la actuación de la Asamblea, en el ejercicio de su función de control parlamentario, numerosos asuntos, de evidente interés público, quedarían fuera del conocimiento de la opinión pública.*"[65]

Así, el control parlamentario entroniza la función de garantía democrática, al constituirse en un foro de publicidad de la actuación de los poderes públicos, con el fin de que el pueblo, titular de la soberanía, pueda conocer las actuaciones de esos Poderes y las cuentas que ellos rindan.

En una vertiente diferente, se ha estimado que el control parlamentario es conformador de opinión pública. En teoría política, se acepta que no existe una opinión pública preestablecida, que se exprese por medio de sus representantes. Lo que existe es una opinión que, permanentemente, se ajusta y expresa por medio de las campañas electorales, los discursos, los actos y las cartas de los propios legisladores.[66]

---

64 VANNOSSI, Jorge Reinaldo. "*El Poder de Investigación del Congreso Nacional*". Citado por CARVAJAL CARVAJAL, Ana Fiorella. Op. cit. Pág. 33.

65 HERNANDEZ VALLE, Rubén. "*Derecho Parlamentario Costarricense*". Op. cit. Pág. 331.

66 DUVERGER MAURICE. "*Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*". Op. cit. Pág. 121.

El control parlamentario ejerce su influencia sobre la conducta y la opinión de los ciudadanos, como la publicidad comercial lo hace sobre la conducta y la opinión de los consumidores.

La influencia ejercida en la opinión pública costarricense, se ilustra con las dos comisiones especiales investigadoras sobre el tema del narcotráfico, integradas durante el cuatrienio 1986-1990. Una causa importante de la derrota electoral del Partido Liberación Nacional, en las elecciones de 1990, se fundamentó en las graves denuncias que esas comisiones efectuaron contra funcionarios de alto nivel y personalidades importantes de dicho Partido.

El control parlamentario ha acentuado también, aunque con cierta sutileza, que una forma de corrupción es la ineficiencia del Poder Judicial, el cual es incapaz de ejercer una justicia pronta y cumplida. Los tribunales de justicia tardan años en la resolución de casos, como el desfalco del Fondo Nacional de Emergencias, producido durante la Administración del ex Presidente Luis Alberto Monge Alvarez. Esa aparente impunidad a favor de la corrupción pública causa la desesperación de los costarricenses y produce el cuestionamiento de su centenaria democracia.

Mediante el ejercicio del control parlamentario, en cambio, cuando se produzcan actos de corrupción, violaciones del ordenamiento jurídico o el incumplimiento de los programas de Gobierno, el Poder Legislativo puede dar al país una respuesta rápida y eficiente, sentando las responsabilidades políticas y administrativas que correspondan. De la acción contralora del Parlamento surgen consecuencias morales, sociales y políticas inmediatas, para quienes resulten responsables, las cuales tardarían años en producirse por los canales judiciales.

Las violaciones del ordenamiento jurídico y los valores éticos, así como el incumplimiento de los programas de Go-

bierno, se convierten en afrentas graves a la democracia. Esas violaciones e incumplimientos dan asidero a un tipo de responsabilidad pública, un delito político, no tipificado en la legislación penal, pero que no debe quedar impune. El remedio para ese tipo de irregularidades es el ejercicio del control parlamentario. Por ese camino, la Asamblea Legislativa, con la discrecionalidad que goza y sin tener que sujetarse a las formalidades legales del Poder Judicial, puede, con relativa facilidad, dar explicaciones al país y, si fuera del caso, sentar las responsabilidades correspondientes, reservando a la Corte Suprema de Justicia la resolución que corresponda estrictamente al ámbito penal.

El control parlamentario constituye una función compensatoria, que contrarresta el debilitamiento sufrido por el principio de la división de Poderes, debido a la prevalencia del Poder Ejecutivo, en relación con el Poder Legislativo. Debe recordarse que la estructura de las instituciones políticas de la democracia costarricense descansa en el principio clásico de la, hoy cuestionada, separación de Poderes. Su propósito consiste, no sólo en la división especializada del trabajo sino en que, en la división de esos Poderes, se encuentra intrínsecamente, el control político más poderoso de todos cuantos existen en el ordenamiento jurídico. Su objetivo más concreto es el debilitamiento de los gobernantes, en su conjunto, al reconocérseles límites y controles recíprocos[67].

El control parlamentario constituye "un correctivo natural[68] ante el menoscabo que sufre la función legislativa, como resultado del protagonismo actual del Poder Ejecutivo. Por ello, debe formar parte de una estrategia de defensa esencial

---

67 DUVERGER, Maurice. *"Instituciones Políticas y Derecho Constitucional"*. Op. Cit. Pág. 179.

68 FRIAS CABALLERO, Pedro, citado por CARVAJAL CARVAJAL, Ana Fiorella. *Op. cit.* Pág. 22.

del equilibrio funcional de los Poderes.[69] Así, el Congreso podría garantizar y vigilar que el creciente poder de los gobernantes no desborde los límites de la legalidad democrática y sojuzgue las libertades públicas[70].

De tal modo, el control parlamentario adquiere una gran importancia, al convertirse en el regulador del funcionamiento de las instituciones políticas, sobre las cuales se ha construido el sistema democrático, consolidado por los ciudadanos mediante el sufragio. Un correcto y bien entendido ejercicio del control parlamentario podría rescatar la importancia y la dignidad del Parlamento, tan desmejoradas ambas en la actualidad.

---

69 *Ibíd.* Pág. 22.
70 VOLIO JIMENEZ, Fernando. *Op. cit.* Pág. 9.

Tercera Parte
Procedimientos de Control parlamentario

En esta parte, se analizan los procedimientos de control parlamentario previstos en el ordenamiento jurídico costarricense. Son varios los mecanismos de los cuales disponen, en el nivel formal, la Asamblea Legislativa y los diputados, en su carácter personal. Por procedimientos formales de control parlamentario se entienden los previstos expresamente en la Constitución Política, como el voto de censura, las interpelaciones y otros que se analizarán, por separado, en las siguientes secciones.

Se mencionan los controles parlamentarios formales, para diferenciarlos de los informales, que son los recursos de los cuales disponen los diputados y las fracciones políticas para ejercer el control parlamentario. Los recursos informales tienen como principal característica la ausencia de regulación expresa en la Constitución Política. Tienen, además, la ventaja de ser el resultado de la elección libre de un diputado o una fracción, pues son los diputados quienes califican la oportunidad política para poner en marcha el control, sin tener que someterse a consensos legislativos, por demás siempre difíciles de alcanzar en el Parlamento.

Dada su naturaleza, esos controles pueden resultar un eficaz instrumento para recabar información útil para las

diferentes funciones legislativas, o bien para la función de control propiamente dicho. Las conferencias de prensa de los jefes de fracciones políticas o de los diputados, a título personal, constituyen, indudablemente, magníficas herramientas para esta clase de control parlamentario. Igual efecto produce la carta de un legislador o una denuncia pública emitida en el seno del Plenario Legislativo.

En este ensayo no se estudian los instrumentos informales. Pero debe tenerse claro que, en términos de sus efectos, cualquiera de ellos puede resultar más eficaz que los procedimientos formales.

Para el análisis de los instrumentos formales de control, se ha recurrido a la praxis legislativa a fin de ilustrar las ventajas y los defectos de la función contralora del Parlamento. Como producto de lo anterior, también se sugieren las enmiendas necesarias, con el fin de fortalecer y hacer aún más eficiente el control parlamentario. Sin embargo, se advierte que, en general, la praxis legislativa denota el poco desarrollo de esa función en Costa Rica.

Es sorprendente el poco tiempo que la Asamblea Legislativa dedica al control, así como el desconocimiento que se tiene de esa función legislativa y de los instrumentos de control, dispuestos en el ordenamiento jurídico. La falta de dominio sobre la función contralora se ilustra bien con la tendencia generalizada de asociarla con las comisiones especiales de investigación, como único medio de controlar la acción de los gobernantes, cuando lo cierto es que existen muchos otros medios más.

I. Voto de Censura

1. Concepto

El inciso 24 del artículo 121 de la Constitución Política introduce en el ordenamiento jurídico el voto de censura,

como instrumento del control parlamentario. Esa norma señala que le corresponde, exclusivamente a la Asamblea Legislativa, censurar a los ministros de Gobierno, cuando a su juicio se presuman culpables de actos inconstitucionales o ilegales o de errores graves, que hayan causado o puedan causar perjuicio evidente a los intereses públicos.

La censura es un voto negativo, un rechazo a la conducta de un ministro cuando haya procedido en contra del ordenamiento jurídico o incurrido en errores graves. Para que proceda, basta que se denuncie el peligro potencial de un evidente perjuicio público; no es necesario esperar a que se produzcan los hechos. En este caso, la presentación de la simple moción de censura opera como una medida correctiva y, por tanto, preventiva.

Un rasgo singular del voto de censura costarricense es la falta de efectos jurídicos, ya que no implica la caída del ministro, como sí sucede en el parlamentarismo europeo. En esos países el voto de censura implica la caída inmediata del ministro, pero también podría incluir a todo el Gabinete, incluyendo al Primer Ministro, si se plantea en general contra todos ellos.

En Costa Rica, el principal efecto del voto de censura es de carácter moral y político.

2. *PROCEDIMIENTO*

En el Reglamento de la Asamblea Legislativa, artículo 188, se establece el procedimiento de la moción de censura, que dice:

> "Los votos de censura, ... deberán pedirse en forma escrita y por uno o varios Diputados. El directorio fijará la fecha para discutir la petición; sin embargo, la discusión no podrá efectuarse antes de cinco días, ni después de diez, contados

> a partir del día en que se presentó la iniciativa. El Directorio comunicará inmediatamente esa fecha al Ministro correspondiente. La moción de censura debe concretar los motivos en que se funde. El pronunciamiento de la Asamblea se considerará firme y no será procedente, en consecuencia, el recurso de revisión."

Deben comentarse varios aspectos relacionados con ese procedimiento. En primer lugar, la moción que contemple el voto de censura puede ser presentada por un solo diputado. Ni la Constitución Política, ni el Reglamento establecen, para su admisibilidad y trámite, un mínimo necesario de legisladores, a pesar de tratarse de un asunto tan delicado. La inexistencia de esa condición es inconveniente.

Aunque en Costa Rica el voto de censura no implica la caída de un ministro cuestionado, la iniciativa de una moción en ese sentido no debería corresponder a la acción individual de los diputados. Debería ser más bien una atribución colectiva que represente la composición de las fuerzas de oposición integradas en la Asamblea.

Los efectos políticos de esas mociones pueden ser tales para el país, el Gobierno, el ministro y para el partido político, al cual pertenezca, que su tramitación debe sustraerse de la politiquería y responder, consecuentemente, a un planteamiento serio; de forma que su intención, el debate y la votación guarden congruencia con la defensa de los grandes intereses nacionales y no sólo a una estratagema electorera o a intereses personales, tan comunes en la política.

De allí la importancia de modificar el ordenamiento jurídico. Si se exigen diez diputados para la iniciativa de una reforma constitucional, de la misma forma debería exigirse que por lo menos diez legisladores avalen la proposición de censura a un ministro.

Sería lógica una reforma de esa disposición, si se piensa en términos de economía procesal. Obviamente, no tiene

sentido darle trámite a un voto de censura, si la moción sólo la suscriben uno o dos diputados a los cuales, posiblemente, los animen más razones electorales o intereses personales que el interés nacional. Una propuesta así de antemano está condenada a ser desechada, por lo cual su presentación no es pertinente.

En el artículo 188 del Reglamento Legislativo se establece que la moción de censura debe formularse por escrito y razonadamente. Más claro, deben exponerse, en forma detallada, los aspectos de la política ministerial, los hechos y las consideraciones que los proponentes estiman inconstitucionales o ilegales o gravemente erróneos, que hayan causado o puedan causar perjuicio evidente a los intereses públicos.

Ese requerimiento es muy positivo. Su obligatoriedad debe ser, no sólo para justificar la discusión en el seno del Parlamento, sino también para centrar el debate en los hechos que se cuestionan y son censurables. Esta condición le garantiza al ministro la posibilidad de explicar la conducta o acciones cuestionadas, sobre hechos concretos y no sobre especulaciones o proposiciones infundadas o, en última instancia, de escasa relevancia pública. Las consecuencias de un voto de censura son de tal trascendencia que la necesidad de su suscripción, por diez diputados como mínimo, así como su fundamento, deberían ser requisitos de admisibilidad de rango constitucional.

La moción de censura debe plantearse ante el Directorio de la Asamblea Legislativa, el cual verifica si reúne los requisitos mínimos: suscrita, por lo menos, por un diputado y fundamentada. De acuerdo con la Constitución Política, el voto de censura sólo cabe contra los ministros de Gobierno, de modo que por esa vía no podría plantearse contra los titulares de los otros Poderes.

El voto de censura puede ser acordado, tanto en sesiones ordinarias como extraordinarias, aún cuando la Constitución

Política y el Reglamento de la Asamblea Legislativa lo consignen expresamente. Esta interpretación se fundamenta en el hecho de que el control parlamentario sobre el del Poder Ejecutivo, los órganos y los entes públicos, así como la de sus responsables, es una función permanente y no intermitente. Pese a que, para las sesiones extraordinarias, le corresponde al Poder Ejecutivo decidir los asuntos o proyectos que integran las órdenes del día de la Asamblea; es un hecho incuestionable que el Parlamento es soberano, para determinar cuándo y cómo ejercer el control político y administrativo de sus gobernantes.

Esa continuidad del control parlamentario es una característica fundamental, puesto que garantiza a los diputados la posibilidad de censurar a un ministro, en cualquier tiempo, siempre que se realicen actos inconstitucionales o ilegales, o se cometan errores graves que hayan causado o puedan causar perjuicio evidente para los intereses públicos.

Sin embargo, ni el Reglamento de la Asamblea Legislativa ni la Constitución Política prevén un trámite privilegiado para la discusión del voto de censura. Por el contrario, el artículo 35 del Reglamento asigna un lugar secundario, en el orden del día del Plenario, a la discusión de la moción de un voto de censura. Antes de esa discusión, el Plenario debe conocer asuntos de su agenda de trabajo, como la discusión y aprobación del acta, el informe de correspondencia, los nombramientos, las renuncias, y las juramentaciones, los permisos y las autorizaciones.[71] Es obvio que la falta de prioridad para el conocimiento de un voto de censura no es congruente con

---

71 El artículo 35 del Reglamento estipula que:

"Para el despacho de los asuntos en las sesiones de la Asamblea, el Directorio seguirá las siguientes normas:

1. La secretaría formará el orden del día así:

la relevancia que él reviste. La votación de un voto de censura es un asunto de Estado. Su conocimiento y trámite deberían tener un procedimiento privilegiado en el trabajo de las sesiones plenarias, que a diario lleva a cabo el Poder Legislativo.

---

a) Discusión y aprobación del acta.
b) Suspensión de derechos y garantías, de conformidad con el inciso 7) del artículo 121 de la Constitución Política.
c) Asuntos relativos al régimen interior de la Asamblea Legislativa, a los que se refieren los incisos 2) y 22) del artículo 121 de la Constitución Política y el párrafo primero del artículo 13 de este Reglamento.
ch) Segundos debates.
d) Terceros debates. Aplicables únicamente a los casos previstos en el inciso 7 del artículo 195 y 168 de la Constitución Política y consistirán en una discusión final sobre el proyecto conforme con el artículo 149 de este Reglamento.
e) Primeros debates.

2. Si a las dieciocho horas no se hubiere agotado el conocimiento de proyectos en su trámite de primer o segundo debate, se suspenderá su discusión para conocer de inmediato lo siguiente.
a) Informe de la correspondencia.
b) Nombramientos, renuncias y juramentaciones, en ejercicio de lo dispuesto en los incisos 3), 8) y 12) del artículo 121 de la Constitución Política.
c) Permisos y autorizaciones a los que se refieren los incisos 5) y 6) del artículo 121 de la Constitución Política, y el inciso 5) del artículo 139 de la misma Carta Política, además, las apelaciones de los diputados, de conformidad con el artículo 28 del Reglamento.
ch) Asuntos previstos en los incisos 9), 10), 23) y 24) del artículo 121 de la Constitución Política, incluyendo el conocimiento de los informes o dictámenes que resulten del ejercicio de las atribuciones conferidas en ellos.
d) Los recursos de insistencia a que se refiere el artículo 203 de este Reglamento.
e) Asuntos previstos en los incisos 16) y 21) del artículo 121 de la Constitución Política.
f) Proposiciones de los Diputados.
g) Otros asuntos no comprendidos en los subincisos anteriores, a juicio del Presidente de la Asamblea.

3. *PERÍODO DE ENFRIAMIENTO*

De acuerdo con el Reglamento de la Asamblea[72], al Directorio de la Asamblea le corresponde fijar la fecha para la discusión de la moción de censura. Además se indica que la discusión no podrá efectuarse antes de cinco días ni después de diez, contados a partir del día en que se presentó la moción. A ese lapso, se le denomina período de enfriamiento.[73]

El propósito de este período es la prudencia política de los legisladores, dada la responsabilidad que implica la discusión y la votación de un asunto tan delicado, como es un voto de censura. Ese plazo de enfriamiento asegura un tiempo necesario para la investigación y la reflexión de los parlamentarios interesados en el asunto.

Asimismo, pretende evitar que la presentación de una moción de censura y su inmediata votación encuentren respaldo en una mayoría ocasional e irreflexiva y que el sometimiento a votación se efectúe tras un debate apasionado y sorpresivo[74] que, como resultado, sólo reúna, temporalmente, una mayoría en contra de un ministro de Gobierno.

Lo que se debe buscar, con el período de enfriamiento, es la defensa de los grandes objetivos nacionales y no los intereses mezquinos y pasajeros, que se pueden ocultar tras una moción para un voto de censura.

4. *DEBATE Y VOTACIÓN*

En relación con el voto de censura, tanto la Constitución Política como el Reglamento de la Asamblea Legislativa son

---

72 Véase el artículo 188.

73 MONTERO GIBERT, José Ramón y GARCIA MORILLO, Joaquín. *Op. cit.* Pág. 179.

74 *Ibíd.* Pág. 179.

omisos al no dar ninguna orientación sobre la forma de proceder. Para obviar esas omisiones se requieren algunas reformas.

En primer lugar, le corresponde al Directorio de la Asamblea fijar la fecha para discutir la moción de censura, en un plazo que no puede ser menor de cinco días ni mayor de diez, contados desde el momento en que se presentó la petición y debe comunicarla, de manera inmediata, al ministro correspondiente. El Reglamento no establece la obligación del ministro cuestionado de asistir al Plenario, para referirse a la moción de censura y a los comentarios y argumentos de los diputados que la respaldan. Esta falta de obligatoriedad es inexplicable, sobre todo si se considera que el voto de censura no implica la caída del funcionario, pues un ministro podría resultar censurado y mantenerse en su cargo, sin que por lo menos se le hayan exigido explicaciones sobre los hechos cuestionados.

La premisa básica es que si existe una moción de censura, firmada y razonada como mínimo por diez diputados, el ministro cuestionado debe presentarse al Plenario a explicar su proceder respecto de los hechos sindicados de ilegales, inmorales o graves para los intereses del país.

Por lo anterior, la reforma sería muy conveniente hasta para los casos en que después de la votación el ministro no resulte censurado.

La inasistencia de este tipo de funcionario implica una deficiencia, que se ilustra muy bien en muchas de las mociones en ese sentido, presentadas en el pasado, en cuya tramitación nunca se contó con la presencia del ministro, a pesar de la gravedad de los hechos denunciados.

Las reformas deben considerar la posibilidad de que el debate se inicie con la defensa de la moción de censura, por

parte de uno de los proponentes, a cuya intervención debería seguir la del ministro cuestionado. Posteriormente, el debate debería continuar con las preguntas a ese funcionario, que se consideren necesarias y las intervenciones generales de los diputados.

Para el fortalecimiento de la función del control parlamentario en general y, en particular, del voto de censura, es conveniente que en el debate las intervenciones de los diputados respondan a los fundamentos de hecho y de derecho en que basan su gestión de censura. El Presidente de la Asamblea Legislativa, como responsable de la conducción del debate, debe ser estricto y llamar al orden, tanto a los parlamentarios como al ministro, para que en sus intervenciones sólo se refieran a temas relacionados con la moción de censura.

En el Reglamento legislativo no se regula el tiempo durante el cual pueden hablar los diputados sobre este tipo de moción. Deben privar, entonces, las regulaciones del uso de la palabra para asuntos diversos, en cuyos casos se concede al diputado un plazo de sesenta minutos, que podrá aprovechar de una sola vez o en diversos turnos[75].

Es obvio que ese plazo no es el más conveniente. Por el contrario, significa un contrasentido en la racionalidad del poco tiempo que el Poder Legislativo dedica a la función del control parlamentario. Además, el uso de la palabra durante una hora conduce, de modo indefectible, a que se desvíe la atención del asunto principal y se diluya la importancia de una denuncia o un hecho que, presuntamente, roza con la Constitución o la ley, o puede causar perjuicios evidentes a los intereses públicos de la nación. De ahí, la conveniencia de una reforma del Reglamento, para que en la discusión de una

---

75 Véase el artículo 107.

moción de censura se limite el uso de la palabra a quince minutos por diputado.

Finalizado el debate, según se dispone en el Reglamento, la votación será secreta. Los diputados emitirán sus votos, por medio de bolas blancas y negras, que se depositarán en una urna dispuesta para ese tipo de votación; las primeras indicarán el voto afirmativo y las segundas, el negativo.[76]

Para que se tenga por aprobada una moción de censura, es necesario el voto afirmativo de los dos tercios de los diputados presentes en la sesión. En cuanto a lo acordado por el Plenario sobre el voto de censura, se considera firme y, en consecuencia, ninguna clase de recurso es procedente.

5. *Efectos*

En las democracias parlamentarias, la aprobación de un voto de censura implica la inmediata caída del funcionario cuestionado o, en su caso, la del Gobierno como un todo. En Costa Rica, por el contrario, la aprobación de un voto de censura no produce ningún efecto jurídico; tampoco resulta vinculante para que el Presidente de la República destituya al ministro o para que éste tenga la obligación de presentar su renuncia. El resultado del voto de censura aprobado se reduce a una simple sanción moral.

Esa es una grave deficiencia de ese instrumento del control parlamentario, que debe ser corregida, con el propósito de que se produzca la caída del ministro censurado. De lo contrario, el voto de censura seguirá siendo un control jurídicamente ineficaz; sobre todo si se toman en consideración otras deficiencias, como el hecho de que una moción de censura ni siquiera obliga al ministro a presentarse al Parlamento.

---

76 Véanse los artículos 103 y 108.

En las actas de la Asamblea Nacional Constituyente de 1949, se halla la explicación del porqué el voto de censura es tan benevolente en Costa Rica. La moción para incorporar en la Constitución el voto de censura fue presentada por la Fracción Social Demócrata. Entre otras, la razón que se dio para su incorporación fue la de implantar en Costa Rica un sistema semiparlamentario; es decir, un sistema intermedio entre el presidencialista, que siempre se ha vivido, y el parlamentario, adoptado en la mayoría de los países de Europa[77]. Esta tesis fue combatida por el constituyente Ricardo Esquivel Fernández, quien manifestó que el sistema parlamentario, en el caso costarricense, implicaba una intromisión indebida de un Poder en otro. Añadió que ese sistema propende a mantener al país en constante agitación política: "*Con este sistema la Cámara se convertiría en un verdadero centro de acciones políticas*[78]".

En cuanto a los diputados constituyentes, Otón Acosta Jiménez y Fernando Volio Sancho se manifestaron de acuerdo con la moción planteada. El primero dijo que el sistema semiparlamentario no significaba, en absoluto, una medida atentatoria contra el régimen democrático, sino que tendía, por el contrario, a fortalecerlo; pues el ministro que no cumpliera su función o cometiera algún grave desacierto tendría la obligación de rendir cuentas ante una Asamblea de elección popular. Aún más, el sistema sería beneficioso para el propio Presidente; pues, de esta manera, podría prescindir de un ministro torpe.

El constituyente Volio Sancho afirmó que el sistema no tenía nada de antidemocrático; en tanto el voto de censura

---

77 FOURNIER, Fernando. "*Actas de la Asamblea Nacional Constituyente de 1949*". San José, Costa Rica, Imprenta Nacional. Tomo II, Acta 68, 1995. Pág. 132.

78 *Ibíd*, pág. 132.

rima con los más puros principios democráticos al perseguir que la Asamblea examine la conducta de los funcionarios públicos. Expresó, además, que el voto de censura a un ministro no se produciría por motivos baladíes, sino por razones poderosas, como cuando un ministro haya cometido graves errores que perjudiquen los intereses nacionales[79].

Ese mismo argumento fue reiterado por el constituyente Vargas Vargas, al decir que si un ministro está llevando el país al caos o a la ruina, lo lógico es que la Asamblea lo llame a cuentas; también alegó que en la práctica siempre había ocurrido que las mayorías parlamentarias eran sumisas al Poder Ejecutivo. Así, pues, un ministro tiene que ser muy malo para que sus propios compañeros de partido lo llamen a cuentas[80].

El representante José María Zeledón explicó que votaría la moción en debate, debido a que muchos de los males que, en los últimos tiempos, había padecido el país se debían a la falta de responsabilidad de los hombres de Gobierno. Añadió que el propósito del voto de censura no era otro que la vigilancia eficiente de la conducta del Gobierno, por parte de la Asamblea Legislativa[81]. En ese mismo sentido, se pronunció el constituyente Carlos Monge Alfaro, al señalar que la responsabilidad de los hombres de Gobierno debe ser un propósito por cumplir, para el mayor bienestar de la vida nacional[82].

Si un ministro sabe que puede ser objeto de un voto de censura, tendrá sumo cuidado de que su gestión ministerial sea lo más perfecta posible. En consecuencia, el voto de censura es el resultado lógico para un ministro que no supo

---

79 *Ibíd*, pág. 132.
80 *Ibíd*, Acta, Número 69. Pág. 139.
81 *Ibíd*, Acta Número 69. Pág. 141.
82 *Ibíd*.

responder satisfactoriamente a los cargos formulados contra su actuación[83].

A pesar de la moralidad expresada en estas ideas, la moción fue duramente combatida y al final desechada. El político conservador herediano, Arias Bonilla, argumentó la necesidad de evitar el conflicto que podría provocar un voto de censura entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Además, su criterio era que, por razones de responsabilidad y delicadeza, un ministro censurado renunciaría a su cargo[84].

Otro argumento para rechazar la caída del ministro ante un voto de censura, fue el temor a las represalias.

El diputado constituyente Ortiz sostuvo que, por una razón práctica, Costa Rica no estaba suficientemente preparada para adoptar ese sistema.

Se dijo que en Costa Rica la política se ponía en práctica por medio de los diputados provenientes de todo el país, y que el diputado, como intermediario entre su comunidad y los respectivos ministerios, siempre estaba tratando de conseguir ciertas ventajas para su población, entre ellas la construcción de una escuela, un camino vecinal, etc., y, si por diferentes motivos no hallaba una acogida favorable para su solicitud en alguna dependencia ministerial, volvería a la Cámara convertido en un opositor de su ministro. Por otra parte, el afectado trataría de agradar al diputado, pues de su voto dependería su estabilidad ministerial. El costarricense es muy dado a resentirse y cobraría eso en la Asamblea[85].

---

83 ZELEDON, José María. *"Actas de la Asamblea Nacional Constituyente de 1949"*. Op. cit. Pág. 147.

84 *Ibíd.* Acta Número 69. Pág. 139.

85 *Ibíd.*

Probablemente, si hoy se intentara una reforma constitucional, tendiente a garantizar la caída de un ministro por un voto de censura, muchos de los argumentos ayer expuestos en su contra se volverían a repetir. Este será siempre un tema espinoso y polémico.

Pese a los argumentos medrosos que, en la Asamblea Constituyente, se expresaron a favor o en contra del voto de censura y sus consecuencias para el Poder Ejecutivo, válidos para aquel momento coyuntural, hoy son simples antecedentes de un control parlamentario, tibio y a medias, porque el Poder Ejecutivo se ha convertido en un "super Poder", en detrimento del sistema de frenos y contrapesos: esencia de la división de la acción y la función de los diferentes Poderes del Estado moderno. En Costa Rica la máxima sanción por la irresponsabilidad política de un ministro debe ser su destitución. Un ministro censurado, por incurrir en violaciones del ordenamiento jurídico, irrespetar los valores éticos de la sociedad costarricense o burlar las aspiraciones de la voluntad popular, es indigno de continuar en su cargo. No es ni puede ser un argumento válido, como se dijo en la Asamblea Nacional Constituyente de 1949 para mantener el inoperante sistema actual, el miedo a las represalias o el probable conflicto entre Poderes. No existen argumentos morales, jurídicos ni políticos para inhabilitar al país de separar de su cargo a un miembro del Gabinete, cuando lo perjudique por abusos de autoridad o violaciones del ordenamiento jurídico. Un funcionario público de esa jerarquía, que viole el ordenamiento jurídico y se aparte de la moral pública o incurra en faltas graves, carece de autoridad para desempeñar cualquier cargo público: "*La responsabilidad política se funda en el perfecto derecho que la sociedad tiene de revocar los poderes por ella conferidos a mandatarios que, en vez de favorecerla, la perjudiquen con sus actos o constituyan un peligro o un obstáculo para la gestión regular de los negocios públicos*[86]".

---

86 JIMENEZ DE ARECHEGA, Justino. "*El Poder Legislativo*". Op. cit. Pág. 304.

Para algunos constituyentes de 1949 resultaba difícil de aceptar que un ministro "torpe" continuara en su cargo[87]" o que, en caso de ser censurado, permaneciera en él: *"Lo más probable es que dicho Ministro renunciara"*.[88]

El constituyente Celso Gamboa sostuvo que, en la práctica, ocurría lo contrario, pues el Presidente siempre se empeña en mantener a un ministro torpe, a pesar de la opinión pública, lo cual no es conveniente para el mandatario ni para los intereses generales del país[89].

Las instituciones, en un estado democrático como el costarricense, deben diseñarse partiendo no sólo de la buena fe y la honorabilidad de los funcionarios que, por el solo hecho de ser cuestionados, renunciarían a sus cargos. En contrapartida de la honorabilidad personal y política, cada día existen más funcionarios públicos que buscan el poder político, no para servirle a la política sino para servirse de la política; no para servirle al Gobierno, sino para aprovecharse de él. De estos últimos, se encuentran muchos casos en la historia.

La ausencia de efectos jurídicos del voto de censura no significa, sin embargo, que sea un control totalmente inútil, por no conducir a la dimisión del ministro cuestionado. Es necesario comprender que en algunas circunstancias, dependiendo de la oportunidad política y otras situaciones propias de la moción de censura, sus efectos morales y políticos ante la opinión pública, aún sin la caída del funcionario, pueden ser de importantes repercusiones.

Debe recordarse que el verdadero propósito del Parlamento, cuando ejerce su función contralora, es llamar la aten-

---

87 VARGAS FERNANDEZ, Fernando. *"Actas de la Asamblea Nacional Constituyente"*. Op. cit. Acta 69. Pág. 142.

88 *Ibíd.* Pág. 139.

89 *Ibíd.* Pág. 142.

ción del Poder Ejecutivo, los órganos, los entes públicos y sus responsables, sobre asuntos de interés general. De ahí que la sola proposición de la censura genera efectos morales y políticos considerables e inmediatos, ante la opinión pública, que afectan al Poder Ejecutivo y al ministro cuestionado. La publicidad provocada por una moción de censura de un determinado hecho, es de tal magnitud que podría conducir, instantáneamente, a su rectificación o a la reparación de los daños causados, independientemente del resultado de su votación en el Congreso o la caída del ministro. Estas consecuencias reflejan la importancia de este instrumento de control, a pesar de sus deficiencias.

6. *ANTECEDENTES LEGISLATIVOS.*

De 1949 a la fecha, sólo se han presentado once mociones de censura, para diferentes ministros, de las cuales ninguna ha logrado la mayoría requerida para aprobarse. Concretamente, nueve de ellas fueron desechadas y dos retiradas antes de su discusión.

Si se asume, como parámetro, las mociones de censura votadas de modo afirmativo, hay que concluir que este medio de control ha sido totalmente ineficaz, ya que hasta la fecha ningún ministro ha sido censurado. Es más, la única censura emitida contra un funcionario público, en toda la historia constitucional de Costa Rica, se produjo contra el Presidente José Joaquín Rodríguez, en 1891, por negarse a facilitar documentación concerniente a una acusación contra un ministro. La reacción del Presidente Rodríguez fue cerrar el Congreso[90].

---

90 LA NACIÓN, viernes 24 de junio de 1994. Pág. 5 A.

De esas once propuestas, merece destacarse la moción de censura presentada por el Diputado Oscar Saborío Alvarado[91], que literalmente dice:

> "En virtud del evidente perjuicio al interés público causado por el Ministro de Agricultura y Ganadería, señor Fernando Batalla Esquivel, al usar la información obtenida en el seno del Consejo de Gobierno, para realizar varias operaciones especulativas tanto a su nombre como en el de familiares cercanos o de empresas en que directa o indirectamente tiene interés, esta Asamblea Legislativa, de conformidad con el inciso 24 del artículo 121 de la Constitución Política, acuerda: un voto de censura al Ministro de Agricultura y Ganadería por su incorrecto proceder."[92].

Esa moción fue presentada el 4 de octubre de 1971 y al día siguiente se fijó el 13 de octubre para su discusión, la cual, como era de esperar, centró toda la atención pública.

El hecho medular que originó la moción de censura fue que el Ministro Batalla Esquivel, aprovechándose de su condición de Ministro y miembro del Consejo de Gobierno, obtuvo y usó información confidencial, relacionada con la devaluación de la moneda, de 6,65 a 8,60 colones por cada dólar de los Estados Unidos. De acuerdo con los antecedentes legislativos, la víspera del día en que se iba a producir la devaluación, el señor Batalla Esquivel acudió a cuatro bancos con el propósito de comprar alrededor de trescientos mil dólares[93]. Cuando el Ministro se presentó, en horas de la tarde, al Banco de Costa Rica, para realizar la última compra de dólares, le

---

91 Diputado por la provincia de San José, por el Partido Unión Cívica Revolucionaria, para el período constitucional 1974-1978.

92 Moción de censura, presentada por el exDiputado Oscar Saborío Alvarado, en contra del exMinistro de Agricultura y Ganadería, Fernando Batalla Esquivel. Expediente Legislativo A-22-E-5432, 1971.

93 *Ibíd.* Pág. 139.

rechazaron el cheque por falta de fondos. El señor Batalla Esquivel expresó, a los funcionarios bancarios, que iba a arreglar ese asunto al Banco Nacional; pero, como se acercaban las tres de la tarde, los empleados le sugirieron que lo dejara para el día siguiente. No obstante, el Ministro se fue al Banco Nacional, donde arregló el problema relacionado con los fondos, y regresó al Banco de Costa Rica, el que, para entonces, ya había cerrado sus puertas al público. El señor Batalla Esquivel, en razón de su rango ministerial, ingresó y los empleados bancarios debieron atenderlo hasta las cuatro y treinta minutos, en que finalizó la compra de dólares. Obviamente, la cortesía forzada facilitó que se consumara el hecho irregular.[94]

A pesar de estas acusaciones, el Ministro de Agricultura no se presentó ante el Pleno Legislativo. Se defendió, en los medios de comunicación colectiva, argumentando que las compras de dólares fueron para la cancelación de deudas preexistentes y la compra de unos novillos. A la fecha de la compra de los dólares, se comprobó que el señor Batalla Esquivel no había realizado tales operaciones.[95]

Un hecho insólito, relacionado con este caso, fue la defensa pública del Presidente José Figueres Ferrer, a favor de su Ministro. En el programa de televisión "Diálogos con el Pueblo", el Presidente afirmó que la proposición de censura, presentada ante la Asamblea Legislativa, era pura politiquería. Inclusive, muy sutilmente, recordó a la bancada liberacionista que: "*darle un voto de censura al Ministro Batalla, sería darlo contra él.*"[96] Tal recordatorio constituyó una amenaza, utilizada como medio de presión a sus diputados,

---

94 *Ibíd.* Pág. 129-130.
95 *Ibíd.* Pág. 56.
96 *Ibíd.* Págs. 63-64-65.

para evitar que se produjera la censura al Ministro Batalla Esquivel. Indudablemente, la conducta del Presidente Figueres Ferrer fue censurable. La actitud correcta, por respeto a la división de Poderes y por la gravedad de la denuncia, debió haber sido pasiva.

El voto de censura es de estricta competencia del Parlamento y el Presidente de la República no debe impedir el ejercicio de ese control político. Más bien, una actitud conveniente y ejemplarizante, de los titulares del Ejecutivo, debe ser la de facilitar y cooperar con las investigaciones que se realicen, acordes con el respeto al ordenamiento jurídico y por, sobre todo, la salvaguarda de la probidad personal y pública de los gobernantes. Como afirmó el Diputado Saborío Alvarado, en defensa del voto de censura:

> "Yo interpreto que esta moción debe ser conocida y aprobada, no porque haya un delito que esté (tipificado) en el Código Penal vigente. Para mí la censura procede porque ha habido un miembro de un Poder que ha cometido un acto que yo califico de inmoral (...) La importancia que tiene un voto de censura es medular, en este momento crucial que atraviesa el sistema parlamentario costarricense, porque antiguamente, y eso cuando había dignidad, si a un Ministro le sucedía algo parecido o similar a lo que ha ejecutado el señor Ministro de Agricultura y Ganadería, no había necesidad de conocer la moción de censura, porque en esos tiempos si el Ministro no renunciaba el Presidente lo llamaba y le pedía la renuncia."[97]

El legislador puso de relieve la necesidad de ejercer el control parlamentario, ante la inercia de los Ministros cuestionados para renunciar, y del mismo Presidente para sancionar, de oficio, las faltas graves de los funcionarios públicos cuestionados. Además, contradijo la posición de algunos constituyentes de 1949, quienes no apoyaron la caída de un

---

97 *Ibíd.* Págs. 115 y 117.

ministro censurado, aduciendo que, por decoro, él renunciaría o el Presidente lo removería.

El día en que se votó la moción del Diputado Alvarado, la asistencia era de cuarenta y nueve diputados. Veinticinco votaron a favor de ella y veinticuatro en contra, con lo cual se desechó, por no alcanzar las dos terceras partes de los votos emitidos, necesarios para que un voto de censura prospere.

Este caso refleja, con exactitud, muchos de los pros y contras que se discutieron en la Asamblea Nacional Constituyente de 1949. También es un caso que acusa la imperativa necesidad de que un ministro cuestionado concurra, obligatoriamente, ante el Plenario legislativo, para que los diputados puedan exigirle cuentas y explicaciones concretas de sus actuaciones.

Este caso ilustra también lo que una fracción de Gobierno debe o no hacer. Ante hechos tan graves, como el caso Batalla, jamás una fracción parlamentaria de Gobierno debe caer en la complicidad de proteger al ministro. Cuando se denuncian hechos de la magnitud de los aquí expuestos, lo que está en juego no sólo es la moral del funcionario, sino también el prestigio y la solidez del sistema democrático.

Casos como éste —tan insólitos— no dejan de ser una oportunidad brillante para la fracción mayoritaria de Gobierno, no sólo para condenar, sino expulsar del partido a los militantes corruptos. Una actuación consecuente como esa fortalecería la confianza del electorado en sus gobernantes y tonificaría las fibras de la democracia.

En esa oportunidad, la Fracción del Partido Liberación Nacional desaprovechó la oportunidad, al votar en contra de la moción de censura al Ministro cuestionado. Equívoca es la creencia de que el papel estratégico de una fracción mayoritaria de Gobierno debe ser, necesariamente, el evitar que el

control parlamentario llegue hasta sus últimas consecuencias. Por el contrario, su papel ha de ser, de manera permanente, el procurar que el control parlamentario sea proporcionado, lógico y oportuno, de acuerdo con la gravedad de los hechos. Igualmente, la fracción oficialista deberá conducir el control parlamentario hasta la más severa de las sanciones, cuando la falta sea grave.

Para bien de la democracia, todos deberíamos estar de acuerdo con que las violaciones al ordenamiento jurídico y la probidad en la función pública no son sujeto de negociación alguna; mucho menos de la protección de una mayoría parlamentaria.

II. Interpelaciones

1. CONCEPTO

En el inciso 24, del artículo 121 de la Constitución Política, se introduce, en el ordenamiento jurídico, otro instrumento clásico del control parlamentario, al señalar que le corresponde, exclusivamente a la Asamblea Legislativa, formular las interpelaciones a los ministros de Gobierno.

Las interpelaciones no son resoluciones jurídicas, sino decisiones políticas[98] fundamentales del Poder Legislativo, mediante las cuales se cita a un ministro al recinto parlamentario, para que responda a las dudas y los cuestionamientos y rinda cuentas de sus actuaciones y de las del Gobierno de la República, sobre asuntos de interés público. Los objetos de las interpelaciones son cuestiones amplias y genéricas, relacionadas con aspectos sobresalientes de alguna

---

98 HERNANDEZ VALLE, Rubén. *"Derecho Parlamentario Costarricense"*. Op. cit. Pág. 335.

política gubernamental o bien con hechos aislados, pero de una gran resonancia política y social[99].

La Asamblea Legislativa tiene varios límites en el ejercicio de la función interpeladora. En primer término, la Constitución Política expresamente indica, en el párrafo segundo del artículo 121, inciso 24, que los ministros no pueden ser interpelados en relación con los asuntos de carácter diplomático, o que se refieran a operaciones militares pendientes. Respecto de esta limitación, con razón y sentido crítico, se dice que tal vez hubiera sido más preciso utilizar, en vez de operaciones militares, asuntos referidos a la seguridad externa del país; pues se pueden presentar situaciones delicadas para la soberanía que no involucran, necesariamente, operaciones militares[100].

Los ministros tampoco podrán ser interpelados sobre asuntos calificados como secretos de Estado. El fundamento de ese límite está determinado en el artículo 30 de la Constitución, que garantiza el libre acceso a los departamentos administrativos, con propósitos de información, sobre asuntos de interés público, salvo, precisamente, los secretos de Estado.

Por último, la interpelación sólo puede ser acordada respecto de los ministros. Ni el Presidente de la República ni los magistrados ni ningún otro funcionario de la Administración Pública pueden ser interpelados.

Ahora bien, hay que tener claro que la interpelación puede referirse, específicamente, a la conducta o intenciones

---

99 SANTOALALLA LOPEZ, Fernando. *"Derecho Parlamentario Español."* Op. cit. Pág. 387.

100 HERNANDEZ VALLE, Rubén. *Op. cit.* Pág. 337.

de un ministro, a la de varios o a la de todo el Gabinete[101]. Más claramente, una vez que el ministro se encuentre en el recinto de sesiones de la Asamblea Legislativa queda sometido a cualquier tipo de preguntas, que se refieren a él directamente o a sus colegas, inclusive al Presidente de la República. Además, nada impide que mediante un solo acuerdo legislativo se produzca la interpelación contra más de un ministro.

Tan amplia facultad encuentra su fundamento en la naturaleza del Parlamento y en el derecho de los Legisladores, como representantes populares de pedir cuentas y controlar al Poder Ejecutivo. Así, de acuerdo con la gravedad de los hechos, es perfectamente factible que una interpelación concluya en una moción de censura o en una excitativa al Gobierno, mediante la cual el Parlamento fija su posición respecto del asunto debatido o, inclusive, la conformación de una comisión especial investigadora.

2. *PROCEDIMIENTO*

En el Reglamento de la Asamblea Legislativa se regula el procedimiento de las interpelaciones[102]. Se dispone que los diputados tienen derecho de solicitar al Pleno que resuelva llamar a cualquiera de los ministros de Gobierno, para interpelarlo o para que dé informes o explicaciones sobre los asuntos que se discuten. La moción que se presente para el caso, es una moción de orden[103].

---

101 BISCARETTI DE RUFFIA, Paolo. *Op. cit.* pág 405.

102 Véanse los artículos 185, 186 y 187.

103 El artículo 153 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, dispone; *"en cualquier estado del debate, podrán presentarse mociones de orden, salvo que, expresamente, este Reglamento lo impida. Estas mociones, una vez aceptadas como tales por el Presidente de la Asamblea, se pondrán a votación, sin previo debate, tan pronto cese en el uso de la palabra el diputado que esté interviniendo en ese momento."*

Cuando, en atención al llamado, el ministro ingrese en el salón de sesiones, el Presidente le informará el motivo de su comparecencia y de inmediato le concederá el uso de la palabra para que efectúe su exposición o dé las explicaciones del caso. Concluida su intervención, se concederá la palabra a los diputados que deseen presentarle preguntas concretas. De no haber preguntas o si ya se han contestado las formuladas, se abrirá, si algún diputado lo solicita, un debate general sobre la comparecencia, de conformidad con las disposiciones generales del Reglamento. Durante este debate, será optativo para el ministro permanecer en el recinto parlamentario.

Interesa comentar varios aspectos de esta norma. En primer lugar, ni la Constitución Política ni el Reglamento indican, expresamente, que una moción de interpelación requiera ser firmada por un mínimo de legisladores. Por tanto, debe interpretarse que dichas mociones pueden ser presentadas, tanto por los legisladores, individualmente considerados, como por varios de ellos o bien, por cualquiera de los jefes de fracción.

Al igual que se indicó la conveniencia de que una moción de censura sea avalada, como mínimo, por diez diputados, en relación con la moción de interpelación debería exigirse lo mismo. Una decisión de esta naturaleza produce grandes repercusiones; por esta razón debe responder a un motivo serio y bien fundado, no puede ser resultado de una emoción pasajera o de intereses secundarios.

Asimismo, el ordenamiento jurídico es omiso sobre si se pueden interpelar uno o varios ministros a la vez. Al no existir límites expresos, debe interpretarse que una interpelación puede dirigirse a un ministro o a varios de ellos; interpretación que encuentra respaldo en la práctica parlamentaria costarricense. Concretamente, el 12 de abril de 1966, durante la Administración del exPresidente Francisco J. Orlich, la

Asamblea aprobó mediante la misma resolución una moción de interpelación al Ministro de Seguridad Pública, Mario Quirós Sasso y al Ministro de Agricultura Abundio Gutiérrez Matarrita. El propósito de la interpelación perseguía que esos Ministros informaran sobre las incursiones de fuerzas militares extranjeras en el territorio nacional y sobre la solución que se dio al planteamiento de los "Somoza", para que se les permitiera enviar a territorio nicaragüense el ganado que tenían en fincas de su propiedad, localizadas en Guanacaste[104].

Otro problema que se podría presentar, en cualquier momento, es si procede la interpelación a un ministro sin cartera. Esto es interesante, porque el nombramiento de esos funcionarios son el producto de una costumbre del Poder Ejecutivo y no porque esa figura haya sido creada en la Constitución Política. A esa inquietud debe responderse afirmativamente. La finalidad de la interpelación es que la Asamblea ejerza control sobre el Poder Ejecutivo en su totalidad. Inclusive, algunos autores se preguntan si el Poder Legislativo puede interpelar a los viceministros, partiendo de que muchas veces las actuaciones o políticas cuestionadas de un ministerio: "*han sido dictadas, concebidas o impulsadas por el viceministro y no por el titular de la Cartera*[105]".

No debe olvidarse que el fundamento del control parlamentario lo constituyen dos pilares constitucionales básicos: la soberanía popular, de donde emana la legitimidad de la Asamblea para controlar el Poder Ejecutivo, los órganos, los entes públicos y sus responsables, así como la responsabilidad del Gobierno, entendido ampliamente.

Los ministros sin cartera pueden ser objeto de interpelación, en razón de ese significado amplio de la responsabilidad

---

104 EXPEDIENTE LEGISLATIVO, A-16 E-3000-I.
105 HERNANDEZ VALLE, Rubén. *Ibíd.* Pág. 338.

y porque en Costa Rica, esta clase de funcionario está plenamente incorporada a una práctica política y administrativa de muchos años. De manera que, siendo tan necesaria la responsabilidad política de los gobernantes, para la buena marcha de los negocios públicos, por un lado, y el control parlamentario del Poder Legislativo, por el otro, resultaría inconveniente para los intereses nacionales que, por una interpretación restringida de la Constitución Política, quedaran excluidos de ese control esos jerarcas públicos.

Un caso contrario es el de los viceministros pues, aunque ellos sean los responsables de las actuaciones cuestionadas, quien debe responder, en última instancia, ante el Parlamento, es el superior jerárquico que es el ministro. De otra forma, la interpelación perdería su majestad y se abriría, inconvenientemente, la posibilidad de que la Asamblea esté resolviendo interpelaciones, de modo permanente.

Además, si se acepta, equivocadamente, la posibilidad de interpelar a los viceministros, por esa misma vía, también cabe plantear la posibilidad de incluir a otros funcionarios de menor rango que los ministros, que tal vez son los autores, impulsores y ejecutores de las actuaciones políticas cuestionadas. Obviamente, esto no es posible; pues esos funcionarios deben responder ante el superior jerárquico que es el ministro. En todo caso, si las actuaciones de esos subalternos se consideran inconvenientes para los intereses del Gobierno, el control legislativo los alcanzaría, por medio de las comisiones especiales de investigación o las excitativas.

La Constitución Política, en el artículo 146, establece que los ministros de Gobierno podrán concurrir, en cualquier momento, a las sesiones de la Asamblea Legislativa, con voz, pero sin voto. Este artículo es muy importante, ya que, combinado con el artículo 121, inciso 24, crea un segundo supuesto de comparecencia de los ministros ante la Asamblea: primero cuando sea interpelado, en cuyo caso no puede negarse a asistir y segundo cuando desee hacerlo voluntariamente.

Ante esa doble posibilidad, cabe preguntarse si un ministro, habiendo sido interpelado, puede ejercitar su derecho de comparecer, de forma voluntaria, ante el Pleno Legislativo, antes de la fecha señalada en la comunicación para interpelarlo. La respuesta es negativa: "*Aceptar la tesis contraria sería dejar sin efecto el mecanismo de control Parlamentario en que consiste la interpelación*".[106] Por tanto, el ministro debe esperar la fecha señalada por la Asamblea Legislativa, para su comparecencia al recinto parlamentario.

La situación es diferente, cuando el ministro, previendo la posibilidad de que se vote una moción de interpelación en su contra, comparece de modo voluntario a la Asamblea, precisamente para evitar la aprobación de dicha moción. La experiencia legislativa muestra cómo muchos ministros evitaron ser interpelados, haciendo uso de esa facultad constitucional[107].

Este último procedimiento es el más adecuado para abortar una inminente interpelación. Por lo general, el partido político en el Gobierno, representado por su fracción legislativa, valora la oportunidad política y la configuración de fuerzas en el Plenario y, confidencialmente, le comunica el asunto al ministro amenazado por una interpelación. Si la situación es grave, lo insta a comparecer, de manera espontánea, haciendo uso del derecho constitucional. Así, el ministro evita la embarazosa situación de ser interpelado, y el perjuicio político para él y el Gobierno de la República. La premisa básica de este razonamiento es que es más perjudicial ser interpelado, que ir voluntariamente a dar cuentas al Congreso.

---

106 HERNANDEZ VALLE, Rubén. "*Derecho Parlamentario Costarricense*". Op. cit. Pág. 337.

107 En ese sentido, véase el artículo 145.

Las interpelaciones a los ministros de Gobierno constituyen una facultad exclusiva de la Asamblea Legislativa. El medio jurídico dispuesto, para tales efectos, es una moción de orden. Estas mociones[108] pueden ser presentadas, en cualquier momento, ante el Directorio de la Asamblea, el cual determinará su admisibilidad. Aceptada como tal la moción, se votará sin previo debate, una vez que cese en el uso de la palabra el diputado que esté hablando.

Aunque no lo digan, expresamente, la Constitución ni el Reglamento, se interpreta que una moción de interpelación es prioritaria, en los asuntos que debe tratar el Parlamento, debido a que el procedimiento establecido para conocerla es una moción de orden, la cual debe notarse inmediatamente.

No es conveniente que se produzca un amplio debate en el seno legislativo, antes de que se vote la respectiva moción de interpelación. El procedimiento establecido es el apropiado, por cuanto evita la politiquería y el desperdicio de tiempo. En un asunto de la trascendencia de una interpelación, lo recomendable es evitar el debate anticipado, el cual, en todo caso, posiblemente versaría sobre suposiciones o especulaciones de los legisladores, entorno a los cuestionamientos que se le harían al respectivo ministro. Lo fundamental es el debate que pueda tener lugar después de las explicaciones y preguntas al interpelado.

El Reglamento omite el plazo dentro del cual deba efectuarse la interpelación. Esto es inconveniente, porque, aprobada por los legisladores una moción de interpelación, por razones políticas, el Directorio de la Asamblea, en asocio con la fracción mayoritaria, podría manipularla. Esta omisión no guarda congruencia con la prioridad de una interpelación.

---

108 Véase el artículo 42 del *Reglamento de la Asamblea Legislativa.*

Por tanto, debe reformarse el Reglamento a fin de que expresamente señale que la interpelación deberá llevarse a cabo dentro de los tres días siguientes, contados a partir del día en que se aprobó la iniciativa. Tal reforma garantizaría el sentido de la actualidad y la oportunidad política que deben tener la comparecencia de un ministro.

3. *COMPARECENCIA, PREGUNTAS Y DEBATE*

La comparecencia de los ministros interpelados se efectúa en la segunda parte de las sesiones plenarias, en el capítulo relativo al control político.

De acuerdo con el Reglamento, cuando un ministro ingresa en el recinto, el Presidente debe informarle el motivo de su comparecencia. Inmediatamente, le concederá la palabra para que realice su exposición o dé las explicaciones del caso y como se dijo anteriormente, conteste preguntas concretas.

La norma que permite a un diputado intervenir hasta por una hora,[109] en un debate de este tipo, debe ser reformada; pues, el tiempo destinado al control parlamentario es muy corto, para que sea consumido por pocos legisladores. Por ésta y otras razones, relacionadas con la eficiencia deseable del Parlamento, es necesario reducir, reglamentariamente, esas intervenciones a diez minutos. Dicha reforma daría la oportunidad a más diputados de intervenir y haría de las interpelaciones un instrumento mucho más eficaz.

Páginas atrás, se dijo que según el Reglamento es optativo para el ministro permanecer en el recinto, durante el debate final sobre el fondo de la interpelación. Sin embargo, lo políticamente deseable sería establecer la obligatoriedad para

---

109 Véase el artículo 107 del *Reglamento de la Asamblea Legislativa.*

que permanezca en la sala de sesiones durante todo el debate. La lógica aconseja que el citado funcionario escuche el sentir de la Asamblea sobre los hechos que provocaron su interpelación.

Empero, para dar congruencia a lo anterior, si se le obliga a permanecer en el recinto legislativo, también debe crearse a su favor el derecho de réplica. Otro aspecto que debe resolverse en el Reglamento, es la forma de evacuar la interpelación.

En los archivos de la Asamblea Legislativa, se encuentra información sobre dos ministros de Seguridad Pública que evadieron la comparecencia y contestaron la interpelación por escrito; uno estaba cuestionado por inversiones de los Somoza en Costa Rica, en 1966,[110] y el otro el 30 de setiembre de 1966, cuestionado por la destitución de un funcionario de la Asamblea Legislativa[111].

Ese recurso, aunque válido, es criticable. La interpelación no busca una respuesta escrita, porque pretende establecer un canal amplio de comunicación directa, mediante el cual el ministro explique, a viva voz, al Parlamento, los actos y conductas que se estimen incorrectas o de importancia para el país. Así, con la comparecencia se les permite a los diputados, cuestionar y profundizar sobre la situación, todo lo cual, obviamente, resulta burlado cuando la interpelación se evacúa por escrito; por tanto, forma fácil de evadir el control político.

4. *EFECTOS*

El ordenamiento jurídico costarricense no contempla ninguna sanción para el supuesto de que el ministro evada la

---

110 ASAMBLEA LEGISLATIVA. Expediente A-16 E-3000-I.
111 ASAMBLEA LEGISLATIVA. Expediente Legislativo. A-16 E-3445.

interpelación. Es decir, puede optar por no presentarse ante el Plenario, sin que tal actitud desdeñosa le depare ningún daño, lo cual es un sin sentido.

Una conducta así debería sancionarse, automáticamente, con la caída del ministro, aparte del uso de otros medios de control, con los que cuenta la Asamblea Legislativa, como es la integración de una comisión especial, tendiente a investigar los hechos a los cuales el ministro se ha rehusado a contestar.

No debe perderse de vista que las interpelaciones constituyen un medio de control de suma importancia, que permiten a los legisladores conocer, directamente, actos, conductas o políticas de un ministerio, que pueden provocar un serio debate, captado por la atención pública y, por tanto, de conocimiento nacional.

Sin embargo y a pesar de la omisión reglamentaria, es difícil creer que un ministro no responderá el llamado legislativo, pues eso implicaría para él un evidente costo político. Se ha afirmado que la interpelación no constituye una sanción jurídica; pero sí, una decisión política del Parlamento al preguntar a un determinado ministro sobre sus actuaciones.

Desde el punto de vista de la eficacia, este instrumento de control debe evaluarse, por el temor que le produce a los ministros ser interpelados; temor a constituirse en el centro de la atención pública y a que una interpelación pueda conducir a un eventual voto de censura o contribuir a su destitución. Políticamente, el simple hecho de ser interpelado constituye una sanción de la actividad del ministro, pues los efectos políticos y la repercusión, en la opinión pública, son de una magnitud tal, que traen consigo graves consecuencias para el interpelado[112].

---

112 *Ibíd.* Pág. 177.

5. *ANTECEDENTES LEGISLATIVOS*

Las interpelaciones ministeriales no han sido una práctica frecuente, en Costa Rica. Por ello, resulta difícil establecer el número exacto de las producidas desde el 8 de noviembre de 1949 a la fecha (1995). En este estudio, se pudieron identificar seis.[113]

En todas, se siguió un patrón más o menos parecido. El ministro compareció el día que se le señaló. El Presidente de la Asamblea procedió a informarle el motivo de la interpelación, se dio lectura a la moción aprobada y de inmediato se le brindó la palabra.

En todos los casos, el funcionario habló, amplia e ininterrumpidamente; después los diputados le formularon preguntas e hicieron comentarios cortos, con el propósito de recibir alguna respuesta; aunque en algunas oportunidades, los parlamentarios se excedieron con extensas intervenciones, auspiciadas, equivocadamente, por la Presidencia, lo cual redujo el escaso tiempo disponible para preguntas concretas.

Lo correcto debería ser que los interminables discursos y el debate general, en relación con las explicaciones del ministro se produzcan inmediatamente después de concluida la interpelación.

---

113 ASAMBLEA LEGISLATIVA. Expediente número A-16 E-300-I. 12 de abril de 1966.
ASAMBLEA LEGISLATIVA. Expediente número A-16 E-3445. 4 de octubre de 1966.
ASAMBLEA LEGISLATIVA. Expediente número A-27 E-6636. 26 de junio de 1976.
ASAMBLEA LEGISLATIVA. Expediente número A-27 E-6036. 8 de febrero de 1984.
ASAMBLEA LEGISLATIVA. Expediente número A-40 E-7665. 1985.
ASAMBLEA LEGISLATIVA. Expediente número A-21 E-5246. 27 de setiembre de 1990.

En el caso citado anteriormente, sobre la interpelación, en 1966, a los ministros de Seguridad Pública Mario Quirós Sasso y el de Agricultura Abundio Gutiérrez, el Ministro de Seguridad Pública contestó por escrito, la interpelación. De forma que, cuando comparecen al Plenario Legislativo, los diputados, equivocadamente, interpelan a quien no recurrió al subterfugio de evacuar por escrito el cuestionamiento del Poder Legislativo.

Esa práctica no debería fomentarse; pues, si bien es cierto que el esfuerzo de preparar un informe escrito, de los hechos cuestionados por el Plenario, puede ser una actitud responsable y loable, eso no inhibe al funcionario de defender personalmente, sus planteamientos escritos. Por lo menos, el ministro debe leer su informe ante los diputados, para que estos puedan preguntarle y exigirle aclaraciones.

En este singular caso, el Ministro compareció ante el Pleno. La preocupación surge por cuanto ese antecedente puede dar base para que, en el futuro, ministros que interpelados recurran a los informes escritos y obvien la comparecencia, con lo que se alteraría la esencia misma de este control, que precisamente consiste en escuchar, de los propios labios del interpelado, la explicación completa sobre las inquietudes de los legisladores. Por eso, debe prohibirse la inconveniente práctica de informes escritos, en sustitución de la comparecencia del ministro al seno de la Asamblea Legislativa.

III. Concurrencia voluntaria de los ministros al Plenario Legislativo

1. Concepto

Los ministros de Gobierno deben comparecer ante el Plenario Legislativo no sólo cuando son interpelados, sino por su propia voluntad, cuando lo ameriten las circunstancias.

El artículo 145 de la Constitución Política dispone: "*los Ministros de Gobierno podrán concurrir en cualquier momento, con voz pero sin voto, a las sesiones de la Asamblea Legislativa.*"

El propósito de esa comparecencia es la de explicar, aclarar y contestar lo relativo a los proyectos propuestos por el Gobierno de la República, en lo que corresponde a su discusión en el Parlamento: "*Así un Ministro que cuenta con mucha información sobre temas relativos a su Ministerio podría ir a la Asamblea a informar y a promover la aprobación de determinados proyectos*[114]."

Es oportuno examinar esa facultad y aclarar que ella no califica como control parlamentario, en la forma definida aquí. Por el contrario, esa facultad más bien constituye un medio de acción del Poder Ejecutivo sobre el Poder Legislativo[115], o un sistema de interdependencia por coordinación entre dichos Poderes.[116]

Esta tesis se reafirma con el hecho de que la iniciativa de comparecer es una facultad personal del ministro, quien valora, unilateralmente, la oportunidad política y resuelve

---

114 MUÑOZ, Hugo Alfonso. *Op. cit.* Pág. 74.

115 *Ibíd.*

116 Concretamente, señala que "*la independencia de Poderes se muestra en que ni el Legislativo puede destituir al Presidente o a sus Ministros, ni el Ejecutivo puede disolver a la Asamblea Legislativa. Los miembros de ambos órganos cesan en sus cargos cuando se cumple el periodo para el cual fueron designados por el cuerpo electoral. Sin embargo (...), el sistema permite un equilibrio de poderes y una colaboración de funciones gubernativas, lo que produce relaciones entre ellos. Estas relaciones originan una interdependencia por coordinación, lo que significa que si bien los poderes políticos actúan con autonomía en su esfera de competencia, están obligados a cooperar en ciertos campos establecidos por la Constitución. Esta colaboración expresa en el fondo una distribución del poder político. Es decir, las relaciones entre Legislativo y Ejecutivo implican no sólo una cooperación de funciones sino también,*

comparecer ante el Plenario Legislativo. La Asamblea, a su vez, tiene la obligación constitucional de recibirlo.

Sin embargo, resulta evidente que una concurrencia voluntaria de un ministro puede ser transformada en un efectivo control político, por una fracción de oposición acuciosa y que tenga claro qué es el control parlamentario.

En estos casos, aunque el tema de la comparecencia en principio lo determina el ministro, puede ocurrir que, inmediatamente después de terminada su intervención, los diputados, sin límites de ninguna naturaleza, le formulen cualquier pregunta, le exijan cualquier explicación y hasta le pidan cuentas sobre cualquier asunto, a veces hasta, ajeno a su cartera y aún no relacionado con lo formulado por el ministro en su visita.

Dicho de otra forma, un ministro que voluntariamente comparece ante la Asamblea Legislativa, puede pasar de ser un agente activo, en términos de la relación Poder Ejecutivo-Poder Legislativo, a un agente pasivo, es decir a un ministro interpelado. Desde esta óptica, entonces, la comparecencia voluntaria es, potencialmente otro instrumento del control parlamentario. Acorde con lo anterior y dependiendo de los temas tratados y las explicaciones del ministro, nada impide que la comparecencia pueda dar lugar a un debate general sobre la orientación política del Gobierno; aún más hasta podría dar base para un voto de censura al mismo ministro, la conformación de una comisión investigadora o la reprobación del Gobierno, en general. Todo depende de la comparecencia, del conocimiento de los diputados sobre las herramientas del control parlamentario y del sentido de oportunidad para ponerlo en práctica, en circunstancias no previstas en la Constitución.

---

un recíproco control." ROJAS, Magda Inés. "*El Poder Ejecutivo en Costa Rica*". San José, Costa Rica, Editorial Juriscentro, 1980. Pág. 70.

2. *PROCEDIMIENTO*

El procedimiento de las comparecencias voluntarias, si es que se puede mencionar alguno, es muy simple. El día que se debate una iniciativa de especial interés del Gobierno o un asunto de interés general, el ministro que considere que, con su presencia y sus argumentos, puede influir y hasta definir el debate, está facultado para intervenir en la sesión parlamentaria.

Cuando un ministro se hace presente, la obligación del Presidente de la Asamblea es suspender, inmediatamente, cualquier asunto en discusión y darle, sin más trámite, la palabra a ese funcionario, quien se referirá al tema o los temas que a él le interesen, durante el tiempo que estime conveniente. Concluida su intervención se le debe conceder la palabra a los diputados que deseen hacer comentarios cortos, sobre lo que les parezca, o bien, realizarle preguntas concretas, si el ministro no se ha retirado del Plenario.

En relación con lo anterior, no existen límites de ninguna naturaleza. Incluso, a solicitud de un diputado, podría darse un debate general sobre la comparecencia del ministro, conforme a las disposiciones del Reglamento de la Asamblea Legislativa[117]. De producirse el debate, es optativo para el ministro permanecer o no en el recinto parlamentario.

3. *EFECTOS*

El valor de la comparecencia voluntaria de un ministro en el Plenario Legislativo, como instrumento del control parlamentario, es muy relativo. Como se ha afirmado, depende

---

117 Véase el artículo 187.

de cada caso en particular; pero, fundamentalmente, del conocimiento y la astucia que, del manejo de esta función, posean las minorías de la oposición parlamentaria. Una oposición bien informada estará en condiciones de preguntar inteligentemente y hasta de incomodar a un ministro que comparece, de forma voluntaria, con lo cual podría transformar esa comparecencia en una verdadera interpelación.

Tal circunstancia la dejó claramente establecida el diputado Gutiérrez Schwanhauser, quien, al referirse a una comparecencia voluntaria del Ministro de Salud, Dr. Herman Weinstok, le expresó que la función del Parlamento, ante su comparecencia, era la de ejercer el control político: "*pues al venir Usted a este Plenario, aceptó ser interpelado*[118]."

Políticamente, sin embargo, es menos perjudicial para un ministro comparecer de modo voluntario, que cuando la Asamblea lo conmina mediante una interpelación. De hecho muchas veces esos funcionarios evitan ser interpelados y se anticipan a una moción de esa naturaleza, acudiendo voluntariamente al Parlamento. La diferencia puede resultar sutil para el lego, pero en la vida política implica una enorme diferencia, el acudir al recinto parlamentario por iniciativa propia, que verse obligado, mediante una moción aprobada en ese sentido.

Cuando el ministro acude a la Asamblea, como consecuencia de una interpelación, políticamente significa que ese Poder de la República lo está llamando a cuentas, por una conducta considerada como negativa o inconveniente para los intereses del país. Ante la opinión pública, una interpelación es mal vista y deteriora la imagen pública del ministro. Por el contrario, la comparecencia voluntaria significa un acto de responsabilidad.

---

118 Acta de la sesión número 11, del 12 de mayo de 1994. Pág. 44.

Por otra parte, en el caso de la interpelación originada en una moción aprobada, es la Asamblea la que fija el día y la hora en que recibirá al ministro, así como el objeto de su comparecencia[119]. Este procedimiento permite a los diputados documentarse y prepararse de la forma más eficiente para interpelar al ministro. En cambio, cuando el ministro acude en forma voluntaria, el factor sorpresa impide a la oposición armar la estrategia de la comparecencia[120]. Esto coloca al ministro en una posición de ventaja, con la cual podría, hábil y fácilmente, liquidar un asunto de importancia para la opinión pública, simplemente anticipándose a la estrategia de oposición, quizás interesada en formular una interpelación.

Inclusive, algunos sostienen, de manera errónea, que el ministro podría ausentarse del recinto parlamentario en el momento que lo desee: *"inmediatamente después de haber terminado su intervención, pues él no ha venido convocado por la Asamblea Legislativa, sino por su propia voluntad"*[121]. Sin embargo, esta tesis no es aceptable, porque aunque el ministro fue quien tomó la decisión de acudir al Plenario, eso jamás puede excluir el derecho de los parlamentarios de formularle preguntas y pedirle explicaciones. Lo contrario no tendría sentido, jurídica ni políticamente, en una democracia

---

119 Es importante señalar que, si bien es cierto, corresponde a la Asamblea señalar la materia objeto de la comparecencia, el Ministro puede referirse también a otros temas. No veo cómo podría obligarse a un Ministro a exponer sólo en relación con lo que le interesa a los diputados.

120 Esto lo evidencia claramente la comparecencia del Ministro de Salud, Dr. Herman Weinstok, y el de Seguridad Pública, Juan Diego Castro, al Plenario Legislativo, los días 12 y 16 de mayo, respectivamente. Concretamente, el Diputado Gutiérrez Schwanhauser, ingenuamente, criticó al Ministro por su visita sorpresiva al Pleno Legislativo, argumentando que con ese proceder evitó que los legisladores se prepararan para la interpelación, tal y como lo había hecho él. Acta de la Sesión número 11, del 12 de mayo de 1994. Pág. 42.

121 Acta de la Sesión número 11 del 12 de mayo de 1994, Pág. 23.

en la que, por sobre todo debe imperar el diálogo y la transparencia de los funcionarios públicos.

En la práctica, las comparecencias voluntarias de los ministros, que parecen tan espontáneas, en realidad no lo son. Por lo general, esas comparecencias responden más bien a un plan coordinado entre el jefe de fracción de la mayoría parlamentaria y el propio ministro. Esto suele ocurrir cuando, según el criterio del jefe de fracción, resulta inminente la posibilidad de que la oposición presente una moción para interpelar a un ministro. Inclusive, cuando se acuerda la comparecencia voluntaria, como parte de la estrategia, muchas veces se coordinan hasta las preguntas que le harán los diputados pertenecientes al partido en el Gobierno.

De ahí, la importancia relativa de este instrumento del control parlamentario. A fin de cuentas, todo dependerá, como ya se ha dicho, de la capacidad de la oposición para transformar una comparecencia voluntaria no política, en una interpelación de control parlamentario.

4. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

La comparecencia voluntaria de los ministros de Gobierno, al Plenario de la Asamblea Legislativa, no es una práctica usual. Por ejemplo, entre 1986 y 1990, sólo en cinco ocasiones los ministros hicieron uso de esa facultad constitucional. Entre 1990 y 1994 esa situación no se presentó ni en una sola oportunidad. En cambio, en lo que va de la presente Administración, ya dos Ministros han comparecido, voluntariamente, a la Asamblea Legislativa.

Un caso de comparecencia ministerial voluntaria, que terminó convirtiéndose en una interpelación, fue el caso de Juan Diego Castro, actual Ministro de Seguridad Pública. El Ministro se presentó el 16 de mayo de 1994 al Plenario Legislativo, para referirse, de acuerdo con sus propias

palabras, a los hechos acaecidos en Sarapiquí, el 12 y el 13 de mayo[122]. Concretamente, el Ministro se refería al cumplimiento de una orden judicial para retirar los obstáculos que se encontraban colocados en la carretera pública, que comunica el poblado de la ciudadela Colonia San José con el poblado de Las Marías, con el fin de restablecer el libre tránsito. Como consecuencia del operativo y la resistencia de los vecinos, se produjo un enfrentamiento en el que resultaron heridos veinte policías y dieciocho personas vecinas del lugar.

Terminada la exposición del Ministro, éste fue sometido a un largo interrogatorio por los diputados de las diferentes fracciones políticas, con el propósito, no sólo de informarse más sobre lo acaecido en Sarapiquí, sino con el evidente propósito de criticar su gestión ministerial. El diputado Carazo Zeledón, de la Unidad Social Cristiana, le preguntó por qué la Guardia Civil, que debe estar al cuidado de las ciudades, las abandonó para desplazarse y tomar parte en un operativo a cientos de kilómetros, en una zona rural[123].

Asimismo, el Diputado Núñez Torres, del Partido Agrario Nacional, le pidió explicaciones al Ministro sobre por qué es a la gente humilde, que reclama derechos laborales, a la que el Gobierno le responde con balas. Además, este Diputado amenazó con elevar a los organismos internacionales la forma en que, según su criterio, el Gobierno reprime brutalmente los reclamos de los trabajadores.[124]

También se le cuestionó, al titular de Seguridad Pública, respecto de la capacitación de la policía para realizar estos

---

122 Acta de la sesión plenaria número 12 del 16 de mayo de 1994. Pág. 7.
123 *Ibíd.* Pág. 17.
124 *Ibíd.* Pág. 17 y 19.

operativos[125]; además, sobre el estado físico de las oficinas y archivos de ese Ministerio[126]. Se le acusó de utilizar el Plenario de la Asamblea para pronunciar *"discursos de plaza pública"* y para realizar *"ataques politiqueros de la más baja calaña*[127]*."* El intercambio de argumentos y acusaciones llegó a ser tan fuerte que la Unidad Social Cristiana, segunda fracción parlamentaria, optó, como estrategia, por romper el quórum y dar por concluida la sesión.

El caso anterior es importante, porque ilustra cómo la comparecencia voluntaria de un ministro, ante el Plenario, puede convertirse en una fuerte y airada interpelación. Por esta razón, esta facultad constitucional debe considerarse como un instrumento potencial de control parlamentario.

El caso mencionado también evidenció la ignorancia que, sobre estos procedimientos, tienen los mismos diputados. El Diputado Gutiérrez Schawanhause, sorprendido y desorientado, solicitó, candorosamente, que se les informara a los diputados, con anticipación, de las próximas visitas de los ministros, a fin de que los legisladores pudieran prepararse para que el debate fuera una labor fructífera[128]. Evidentemente, con esa solicitud, este Diputado confunde la interpelación, propiamente dicha que tiene lugar por iniciativa de la Asamblea Legislativa, con la comparecencia voluntaria del Ministro, la cual se caracteriza, entre otras cosas, por ser sorpresiva.

También en este caso, se evidenció el desconcierto total de los diputados, inmediatamente después de que el Ministro

---

125 *Ibíd.* Pág. 30.
126 *Ibíd.* Pág. 33.
127 *Ibíd.* Págs. 39 y 48.
128 Acta de la Sesión Plenaria número 11 del 12 de mayo de 1994. Pág. 44.

de Seguridad concluyó su exposición. Como no lo esperaban, no estaban preparados para formularle preguntas ni sabían cómo proceder. Tanto fue el desconcierto que el Presidente de la Asamblea, se vio obligado a decretar un receso para resolver, por mutuo acuerdo de los jefes de fracción, la forma en que procederían.[129]

Además del factor sorpresa, fue responsable de ese desconcierto legislativo la laguna legal del Reglamento de la Asamblea Legislativa; pues no existe un procedimiento adecuado, que regule la comparecencia voluntaria de los ministros ante el Plenario.

Es urgente establecer un período máximo de exposición del ministro, con el objeto de brindarles a los legisladores el tiempo suficiente para que formulen sus preguntas y comentarios. Resulta conveniente, asimismo, establecer en el Reglamento Legislativo, una disposición la cual impida que el ministro abandone el Plenario inmediatamente después de su exposición. Lo correcto es que su retiro no se produzca, antes de que los parlamentarios hayan presentado sus preguntas y comentarios. Igualmente, es conveniente incluir una norma que limite el tiempo de exposición y las preguntas de cada diputado. De acuerdo con el Reglamento, cada legislador posee el derecho de hablar hasta por una hora. Esto significa que si un diputado agota todo ese tiempo, la sesión terminaría sin las preguntas, las explicaciones ni las cuentas que tanto enriquecen la democracia y favorecen el control parlamentario. De aquí surge la necesidad de indicar, expresamente, por cuánto tiempo un diputado puede efectuar comentarios y preguntar a los ministros comparecientes.

---

129 *Ibíd.* Pág. 23. En relación con lo anterior, véase también el acta de la sesión número 12, celebrada el 16 de mayo de 1994, págs. 16 y 17.

IV. Comisiones especiales de investigación

1. CONCEPTO

Las comisiones especiales de investigación constituyen el instrumento clásico del control parlamentario. La Constitución Política lo expresa así en el inciso 23 del artículo 121. El estudio de ellas es de gran interés, no sólo por su valor intrínseco, sino también porque en la práctica legislativa ha sido el medio más ejercitado para controlar las actividades del Poder Ejecutivo, los órganos, los entes públicos y sus titulares[130].

Las comisiones especiales, podrían definirse como un instrumento colegiado de información e investigación del Parlamento[131], dotadas de facultades especiales para recabar datos y elaborar las conclusiones que juzgue convenientes, a fin de que el informe sea discutido y votado por el Plenario.

Se caracterizan por cinco aspectos básicos:

Actuación colegiada. Supone la intervención de varios diputados, porque su integración no es potestad de una minoría; debe ser aprobada por el Pleno de la Cámara y, por ende, queda al arbitrio de la mayoría[132].

Contrariamente a los votos de censura, las interpelaciones y otros medios que pueden ser usados individualmente, por cada legislador.

---

130 MUÑOZ, Hugo Alfonso. *"La Asamblea Legislativa". Op. cit.* Pág. 263.

131 SANTOALLA LOPEZ, Fernando. *"Derecho Parlamentario Español."* Op. cit. Pág. 193.

132 MONTERO GIBERT, José Ramón y GARCIA MORILLO, Joaquín. *"El Control Parlamentario."* Op. cit. Pág. 86.

Constituyen un instrumento ocasional para recabar información y verificar investigaciones sobre asuntos determinados. Este procedimiento es, además de complicado, oneroso y puede demandar una gran actividad de los legisladores, del personal de la Asamblea Legislativa y de otros funcionarios públicos[133], así como de personas particulares. Por ello las comisiones investigadoras: "*deben ser de uso esporádico, reservado para el tratamiento de cuestiones de particular importancia*[134]."

Disponen de un conjunto de facultades extraordinarias[135], de carácter constitucional, enumeradas en el párrafo segundo del artículo 121, inciso 23 de la Constitución Política.

Esa norma establece que las comisiones tendrán libre acceso a todas las dependencias oficiales para realizar las investigaciones y recabar los datos que consideren necesarios.

Otra peculiaridad de este instrumento de control es su objetivo. Pueden citar o investigar a cualquier funcionario público. Su campo de acción es, por tanto, tan amplio como la misma Administración Pública.

De modo que pueden recibir toda clase de prueba y obligar a cualquier persona a comparecer ante ella, (funcionarios públicos y particulares) para interrogarlos en relación con asuntos de interés público. Así, la tercera Comisión

---

133 El Dr. Fernando Cruz, miembro de la Corte Suprema de Justicia, actuó como asesor permanente de la Segunda Comisión que investigó el narcotráfico en Costa Rica.

134 MONTERO GIBERT, José Ramón y GARCIA MORILLO, Joaquín. "*El Control Parlamentario*". Op. cit. Pág. 395.

135 *Ibíd.* Pág. 395.

Especial Investigadora del Narcotráfico[136] entrevistó al Presidente de la República, en ese momento, Lic. Rafael Angel Calderón Fournier, y al Ex Presidente Oscar Arias Sánchez, para cuestionarlos en relación con las fuentes de financiamiento de sus respectivas campañas políticas.

Es importante señalar, también, que una comisión investigadora nace con un fin o fines claramente determinados en la moción que le da origen. Sin embargo, sus resultados pueden servir para diversos propósitos, que van más allá de la función contralora propiamente dicha. Pueden dar lugar a una nueva legislación, a la creación de organismos, la rectificación de políticas, la anulación de contratos administrativos, el mejoramiento de los sistemas administrativos y la renuncia de funcionarios públicos, para citar sólo algunos ejemplos.

2. *FUNDAMENTO JURÍDICO*

Determinar el fundamento jurídico de cualquier institución, significa encontrar la norma o las normas que le sirven de asidero o marco legal. En relación con las comisiones especiales de investigación se destacan: la Constitución Política, el Reglamento de la Asamblea Legislativa y la moción específica, aprobada por la Asamblea para darles origen.

A. *Constitución Política*

De conformidad con la Constitución Política, al Parlamento le corresponde la atribución de: "*Nombrar comisiones de su seno para que investiguen cualquier asunto que la Asamblea les encomiende, y rindan el informe correspondiente*"[137].

---

136 TERCERA COMISIÓN ESPECIAL INVESTIGADORA DE ACTOS DE NARCOTRÁFICO. Expediente 10.934. Asamblea Legislativa. 1990.

137 Véase el artículo 121, inciso 23).

Con ese enunciado, se elevó a rango constitucional el reconocimiento de estas comisiones, lo que las convierte en un poderoso instrumento de investigación y control legislativo: *"sin otros límites que los impuestos por el Derecho de la Constitución."*[138]

B. Reglamento de la Asamblea Legislativa

El otro cuerpo de normas que les sirve de marco legal es el Reglamento de la Asamblea Legislativa, que indica que las comisiones especiales son aquellas a las cuales hace referencia la Constitución Política, sin definir ninguna otra condición especial.[139]

Estas comisiones estarán integradas por tres o cinco diputados y, en ningún caso, un legislador podrá formar parte, simultáneamente, de más de dos. El Plenario tiene la facultad exclusiva para integrarlos; sin embargo, puede delegar este acto en el Presidente.

De ser necesario, por la índole de las funciones encomendadas, a estas comisiones se podrán integrar, en carácter de asesores, otras personas que tendrán voz, pero no voto.

El quórum para las sesiones se establece con el número que exceda la mitad de los diputados que la conformen. Cuando haya asesores, ellos no integran el quórum. Ordinariamente, las comisiones especiales se reúnen los jueves a partir de las trece horas, o el día hábil que sus miembros decidan, siempre que sus sesiones no sean concurrentes con

---

138 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Voto Número 1618-91. A las catorce horas y dieciciséis minutos del veintiuno de agosto de mil novecientos noventa y uno.

139 Véanse los artículos 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96 y 97 del *Reglamento de la Asamblea Legislativa.*

las del Plenario o de otras comisiones. Las reuniones deberán prolongarse como mínimo por dos horas, excepto que, en menos tiempo, llegue a haber acuerdo y votación definitiva sobre el asunto en estudio.

El Reglamento indica que la Asamblea les fijará el término para rendir el informe; pero que ese plazo puede prorrogarse a solicitud de la Comisión. El informe o informes se entregarán al Plenario, para su conocimiento, discusión y votación. En todo lo que no esté expresamente previsto, se les aplicará, supletoriamente, las disposiciones señaladas para las comisiones permanentes ordinarias.

En cuanto a las solicitudes de información, presentadas a las instituciones públicas, deben ser evacuadas de manera prioritaria por las instituciones y los funcionarios requeridos[140]. Además pueden requerir la presencia de funcionarios y particulares, cuya comparecencia se considere necesaria para la decisión de los asuntos encomendados por el Pleno Legislativo.

Ante el llamado de la Asamblea Legislativa, toda persona deberá asistir, salvo causa justa; en caso de renuencia, podrá ser conducida por la Fuerza Pública. La persona citada podrá asistir acompañada de un abogado o negarse a declarar en los casos en que así lo faculte la Constitución[141] o la ley[142] y cuando se trate de asuntos diplomáticos, jurisdiccionales o

---

140 Véase el artículo 111 del *Reglamento de la Asamblea Legislativa.*

141 El artículo 36 de la *Constitución Política,* indica que: *"en materia penal nadie está obligado a declarar contra sí mismo, ni contra su cónyuge, ascendientes, descendientes o parientes colaterales hasta el tercer grado inclusive de consaguinidad o afinidad".*

142 Los artículos 274 y siguientes del *Código de Procedimientos Penales,* regulan la procedencia y los términos cómo debe producirse la declaración de los imputados.

militares pendientes[143]. El Presidente de la comisión deberá juramentar a las personas que asistan, conforme al Código de Procedimientos Penales[144] y si faltan a la verdad, se les aplicarán las sanciones previstas en el Código Penal.[145]

C. *La moción*

Otra fuente normativa que sirve de marco jurídico a este control parlamentario es, precisamente, la moción mediante la cual se crea una comisión especial de investigación. Esta moción es de gran relevancia, no sólo porque determina la integración de un grupo investigativo, sino también porque deslinda, jurídica y políticamente, su campo de acción. La moción define la competencia de la comisión investigadora: su conformación, los hechos por investigar y el término para rendir el informe final. En ella también se podría indicar que en la integración de la comisión se incorporen legisladores de varias fracciones, o simplemente ser omisa en ese sentido, con lo cual deja que sean las mayorías imperantes en la Asamblea, mediante negociación, las que resuelvan esos

---

143 Véase el párrafo segundo del artículo 112 del *Reglamento de la Asamblea Legislativa.*

144 En este sentido, el artículo 94 del *Código de Procedimientos Penales* dice: "*Cuando se requiera la prestación de juramento, el juez o el presidente del tribunal lo recibirá, bajo pena de nulidad, por las creencias del que jura, después de instruirlo de las penas que la ley impone a la falsedad. El declarante prometerá decir la verdad en todo cuanto supiere y le fuere preguntado, mediante la fórmula "lo juro".*
Si el deponente se negara a prestar juramento en virtud de creencias religiosas o ideológicas, se le exigirá promesa de decir verdad, advirtiéndole que si faltare a ellas será sancionado de acuerdo con las disposiciones del Código Penal."

145 El artículo 314 establece: "*será reprimido con prisión de uno a cinco años, el testigo, perito, intérprete o traductor que afirmare una falsedad o negare o callare la verdad, en todo o en parte, en su deposición, informe, interpretación o traducción, hecha ante autoridad competente. (...) Las penas procedentes se aumentarán en un tercio cuando el falso testimonio sea cometido mediante soborno.*"

asuntos. Una moción de este tipo también podría facultar al Presidente de la Asamblea para formar la comisión con los legisladores que él estime convenientes.

En síntesis, esta moción reviste una gran importancia. Cuando la Asamblea Legislativa aprueba una moción para integrar una comisión investigativa, fija el número de diputados que la van a conformar, la forma de integración, el objeto y el plazo para rendir el informe final.

3. *LÍMITES*

Probablemente este tema sea uno de los más complejos por tratar, ya que implica, entre otras cosas, referirse al objeto, a los poderes y a los límites que el ordenamiento jurídico y la práctica legislativa imponen a las comisiones especiales de investigación.

Estas comisiones se definen —según se dijo— como grupos colegiados con la atribución, por facultad expresa de la Constitución Política, de investigar cualquier asunto que el Parlamento les encomiende. Una interpretación literal y descontextualizada de la Constitución llevaría a concluir que la investigación es un fin en sí mismo, el cual se agota con el informe final rendido por una comisión. Aunque de sobrada importancia, se aleja mucho de la realidad el pensar que sólo importa la investigación, ya que en la práctica parlamentaria se ha demostrado que el fin de una comisión especial va más allá del aspecto puramente investigativo.

Estas comisiones, además de constituir un poderoso instrumento para el control del Gobierno, los órganos, los entes y los funcionarios públicos, también son un medio parlamentario, aplicable a funciones muy diversas[146]. La infor-

---

146 SANTOALALLA LOPEZ, Fernando. *"Derecho Parlamentario Español."* Op. cit. Pág. 395.

mación recabada puede ser útil para la función legislativa, la financiera, y la de dirección política y no sólo para la función del control parlamentario. De ahí que podrían crearse comisiones para los más diversos fines, y la información obtenida utilizarse para propósitos ni siquiera pensados en el momento de su constitución.

De acuerdo con esa diversidad de fines y resultados, podrían nombrarse comisiones, como ha sucedido en el pasado, para investigar actividades relacionadas con el narcotráfico, un fallido operativo judicial, un defectuoso contrato administrativo o licitación pública, una posible incompatibilidad en la que haya incurrido un diputado, un ministro, un magistrado o cualquier otro funcionario público. Se puede investigar, también, la participación política en un proceso electoral, de los funcionarios que están inhibidos para ello, el financiamiento de los partidos políticos, el tráfico de armas, así como cualquier otro asunto de interés público. Esto no representa mayor dificultad; cosa contraria sucede con el tema de los límites de naturaleza jurídica, impuestos a estas comisiones investigativas.

Ese es un tema complejo, porque la Constitución Política establece que la Asamblea Legislativa, en el ejercicio de sus atribuciones, puede nombrar comisiones para que investiguen cualquier asunto, y para tales fines dispone del libre acceso a todas las dependencias oficiales, con el propósito de recabar la información que se juzgue necesaria. Establece, asimismo, que las comisiones investigativas pueden recibir toda clase de pruebas y obligan a comparecer, ante sí, a cualquier persona, con el objeto de interrogarla.

Desde ese punto de vista, es fácil interpretar que la Constitución Política confiere a la Asamblea Legislativa un poder de investigación abierto e ilimitado. Se afirma, por ello, que: "*Esta regla no necesita exégesis. Es clarísima por sí misma. Significa que el Legislativo no está aislado, que para*

él no existen fosos ni cortinas, que para formarse su criterio tiene una jurisdicción ilimitada sobre funcionarios y particulares. En fin, que es la primera potencia investigadora del país[147]."

La interpretación anterior refleja el sentir de la Asamblea Nacional Constituyente de 1949, en el sentido de dotar de amplios poderes a la Asamblea, en su función investigativa.[148] Para controlar el ejercicio del poder político, el constituyente creyó necesario que el Poder Legislativo se pudiera interesar en todos los problemas nacionales, con el fin de fortalecer la estructura democrática costarricense.

No obstante los poderes tan amplios, que parecieran derivarse de esa facultad investigativa, razones de orden jurídico y la experiencia legislativa demuestran que en la práctica existen límites infranqueables para la Asamblea, en el ejercicio de la función del control:

> "la comisión investigadora, por su carácter de temporalidad y objeto determinado, tiene limitaciones sobre la información que puede requerir. Aunque los principios constitucionales son muy amplios en cuanto a sus poderes, no se debe perder de vista que tales poderes no pueden ser ejercidos ilimitadamente. (...) La facultad investigadora del Parlamento (...) como cualquier potestad pública, debe ser ejercida de manera acorde con el principio de razonabilidad"[149].

---

147 JIMENEZ, Mario Alberto. *"Desarrollo Constitucional de Costa Rica."* San José, Editorial Juriscentro S.A.1979. Págs. 163-164.

148 ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. *"Actas de la Asamblea Nacional Constituyente de 1949."* Tomo I. Op. cit. Pág. 632.

149 VOLIO GUEVARA, Julieta. *"La Organización del Poder Legislativo Costarricense."* Tesis de grado para optar al título de Licenciada en Derecho. Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica, 1988. Pág. 667.

Es mi tesis que las comisiones de investigación sólo deben constituirse para el estudio de asuntos de interés público y no para los de naturaleza privada. Su razón de ser son "*los problemas nacionales*[150]" y no los particulares. Su propósito debe estar encaminado, por tanto, a controlar la Administración Pública, y a recabar la información que sirva para realizar las otras funciones legislativas. El interés público es un límite implícito a las comisiones especiales de investigación. Esta función legislativa: "*sólo puede utilizarse para investigar negocios o conductas de los entes, órganos o funcionarios públicos, nunca los particulares, quienes están excluidos, por definición, de dicha fiscalización.*"[151]

Por la relevancia de este tema, la Constitución Política debería ser reformada para que expresamente indique que las comisiones pueden investigar cualquier asunto, siempre que sea de interés público. Esa adición en el artículo 121, inciso 23, evitaría las manipulaciones personales y partidistas de este importante instrumento de control político.

Existen otros límites y condiciones para la facultad investigativa de la Asamblea, que resultan de la correcta interpretación del ordenamiento jurídico. Si bien es cierto que las comisiones especiales poseen facultades extraordinarias para cumplir con su cometido, el objeto de una investigación legislativa está limitado, por las competencias constitucionales de los otros Poderes.

La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha interpretado, correctamente, que una comisión especial

---

150 ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. "*Actas de la Asamblea Nacional Constituyente de 1949*". Acta número 68. Pág. 131.

151 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Voto número 1618-91. San José, a las catorce horas y dieciséis minutos del veintiuno de agosto de mil novecientos noventa y uno.

de investigación: *"no puede entenderse facultada para, total o parcialmente, sustituir, invadir o entorpecer las funciones jurisdiccionales de los tribunales de justicia ni para contribuir a que otros lo hagan."*[152] Desde este punto de vista, si en el curso de una investigación, la comisión asumiera el ejercicio de funciones reservadas, constitucionalmente, a otros Poderes estatales, incurriría en una clara violación constitucional del sabio principio de la división de Poderes.[153]

Significa lo anterior que el Parlamento no es superior, frente a los otros Poderes: *"que más bien son sus pares e igualmente independientes*[154]*."* *"La Asamblea Legislativa encarna, como todo parlamento democrático constitucional, la más amplia y genuina representación popular ordinaria entre los poderes derivados de la Constitución."*[155] En tal sentido, puede realizar investigaciones, sin que ello implique ninguna violación del principio de la división de Poderes, pero siempre que se ejerza dentro y no fuera de ese principio[156].

No obstante la claridad teórica de este concepto, en la práctica la delimitación del campo de acción de estas

---

152 *Ibíd.*

153 El artículo 9 de la Constitución dice:
"El Gobierno de la República es popular, representativo, alternativo, y responsable. Lo ejercen tres Poderes distintos e independientes entre sí: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.
Ninguno de los Poderes puede delegar el ejercicio de funciones que le son propias. (...)"

154 ORTIZ ORTIZ, Eduardo. *"Los Principios de la Administración Pública"*, Pág. 7-141. Revista de Ciencias Jurídicas N. 23, febrero 1974.

155 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Voto número 1618-91. Op. Cit.

156 VANOSSI,Jorge Reinaldo. *"El Poder de Investigación del Congreso Nacional,"* en Revista Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Nueva Serie, Año XI, número 27, Set-Dic de 1976. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México, 1976, p.408.

comisiones resulta ser una materia difícil, especialmente en relación con el Poder Judicial.

Sobre el particular, la primera comisión investigadora del narcotráfico, en 1986, solicitó a la Corte Suprema de Justicia un documento conocido como "la libreta de Rafael Caro Quintero", sobre lo cual la Corte resolvió:

> "1. Que no obstante que el citado artículo 121, inciso 23), concede a las Comisiones que integra la Asamblea facultades muy amplias para investigar cualquier asunto que ella le encomiende, con libre acceso a todas las dependencias oficiales, es lo cierto que esa norma debe interpretarse en armonía con el régimen de independencia y separación de funciones establecido en el artículo 9 de la Constitución;
>
> 2. Que por lo que toca al Poder Judicial, el régimen de independencia establecido en el mencionado artículo 9 se refleja en los artículos 153 y 154 de la Constitución y en los principios que se deducen de las reglas contenidas en el artículo 155 del mismo texto;
>
> 3. Que, por la índole de los procesos penales, el artículo 195 del Código de la materia les atribuye carácter secreto, salvo para los abogados con interés legítimo;
>
> 4. Que las normas procesales citadas se afectarían si otros órganos tuvieran libre acceso a los procesos penales, o se ordenara la entrega de copias o certificaciones que son parte del expediente, "más aun para utilizar esas piezas con fines de investigación sobre los hechos de un asunto que corresponde resolver a los Tribunales, pendientes todavía en la etapa de sumario[157]."

Como consecuencia, la segunda comisión que investigó el narcotráfico propuso la reforma del artículo 195 del Código de

---

157 SOLIS FALLAS, Alex. *Op. cit.* Pág. 90.

Procedimientos Penales y del 27 de la Ley Orgánica del Organismo de Investigación Judicial, con el fin de eliminar el alcance del secreto sumarial a las comisiones especiales de investigación, cuando los hechos que se investigan están relacionados con procesos penales en los tribunales de justicia.

Varios diputados de la legislatura 1990-1994 consultaron a la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, la constitucionalidad de dicha reforma.[158] La Sala interpretó que:

> "El proyecto de ley consultado, en cuanto acuerda a las Comisiones Legislativas nombradas según lo dispuesto en el artículo 121 inciso 23 de la Constitución Política y a sus diputados miembros, el acceso a los expedientes judiciales pendientes, y policiales en investigación realizadas por el Organismo de Investigación Judicial, sólo sería constitucional en el curso de una investigación legislativa específicamente sobre la conducta de los tribunales o de los funcionarios judiciales o administrativos del Poder Judicial, como tales, y , además, sí se da con carácter general, no para casos concretos pendientes de resolución por los tribunales, así como, en todo caso, mediante la fiscalización de la Corte Suprema de Justicia, la cual debe velar porque se respeten absolutamente, tanto la dignidad y el honor de las personas involucradas en esos expedientes, como la privacidad y discreción que las leyes dispongan para protegerlas. Resulta aún más inconstitucional, si en esto caben grados, lo proyectado al permitir que las Comisiones Legislativas se avoquen al conocimiento de casos concretos que se encuentran pendientes de pronunciamiento ante los Tribunales de Justicia, o de investigación ante el Organismo de Investigación Judicial, por contravenir los artículos 9, 153, 154 y

158 TOVAR FAJA, Roberto, GONZALEZ SOLIS, Eladio y REALES NOBOA, Edel. *"Consultas de la Asamblea Legislativa a la Sala Constitucional, 1989-1993"*. San José. Editorial Universidad Estatal a Distancia. 1994. Pág. 405.

155 de la Constitución Política en los que se garantiza la independencia del Poder Judicial y de los Jueces de la República."[159]

Cómo o dónde establecer la línea limítrofe de las facultades de una comisión especial, es un asunto controversial sobre el que siempre existirá discusión. Ni siquiera entre los mismos Magistrados de la Sala Constitucional existe consenso, referente a algunos de los puntos anteriores. Así, en la consulta constitucional citada, los Magistrados Luis Fernando Solano y Luis Paulino Mora se separaron del voto de mayoría, en el punto concreto relacionado con la posibilidad de que las comisiones especiales legislativas puedan estudiar los expedientes judiciales. Estos Magistrados afirman que:

"El estudio de los expedientes judiciales por parte de dichas comisiones, no presenta el problema de constitucionalidad señalado por los consultantes, pues el facultar el acceso de extraños —personas sin interés directo en la litis— a un expediente judicial, aún de índole penal, no es asunto que lesione norma constitucional alguna, por lo que las Comisiones Legislativas bien pueden consultarlos para los fines propios de la función fiscalizadora política de los Poderes Públicos que les confiere la señalada norma constitucional. (...) Las comisiones pueden consultar expedientes, pedir certificaciones, analizar prácticas judiciales, sin que con ello lesionen las garantías constitucionales que se refieren a la independencia del Poder Judicial, pero no pueden avocarse al conocimiento de casos concretos (...)".[160]

Sobre esas tesis, es importante formular algunas consideraciones. El control parlamentario es una de las varias especies de control constitucional. A él pertenecen variados

---

159 *Ibíd.* Pág. 421.
160 *Ibíd.* Pág. 423.

mecanismos de control, cuya característica general es que se producen entre órganos constitucionales; es decir, entre órganos que no están jerárquicamente subordinados entre sí sino que se encuentran en el mismo nivel, pero separados por funciones.

Así, pues, el Parlamento se somete al control constitucional de sus actos, por parte del Poder Ejecutivo, cuando el Presidente de la República veta una ley, por razones de inconstitucionalidad; también lo hace cuando la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia declara inconstitucional una ley.

Es evidente, eso sí, que el Poder Legislativo puede controlar, por medio de diferentes mecanismos, a los otros Poderes de la República.

Los controles recíprocos entre Poderes no invalidan el principio de independencia y separación de funciones, más bien lo fortalecen, ya que se trata de controles previstos en la misma Constitución Política, con el propósito de evitar el abuso de unos sobre otros. Así, fácilmente se concluye el amplísimo sentido que la Asamblea le puede dar a su función investigativa, sin que eso implique una violación del consabido principio de la independencia del Poder Judicial.

Es casi innecesario insistir en el expresivo y categórico lenguaje del inciso 23), del artículo 121 de la Carta Magna, que establece como atribución exclusiva de la Asamblea Legislativa el nombrar comisiones de su seno, para que investiguen cualquier asunto que ella les encomiende; en segundo término que esas comisiones tendrán libre acceso a todas las dependencias oficiales para realizar las investigaciones y recabar los datos que juzguen necesarios, pudiendo recibir toda clase de pruebas y hacer comparecer ante sí a cualquier persona.

Lamentablemente, el Poder Legislativo, por falta de un mayor desarrollo normativo de esta facultad tan categórica y amplia y por la ausencia de una larga tradición en el ejercicio del control parlamentario, no ha ejercido ese poder investigativo, con la frecuencia y sentidos precisos.

Resulta excesiva la preocupación de la Sala Constitucional de que se pueda afectar la independencia del Poder Judicial, en el momento en que el Poder Legislativo cumple la función específica de control parlamentario. Cuando una comisión legislativa investiga un asunto, aún cuando se trate de "casos concretos", que se tramitan en los tribunales, a los que hace referencia la resolución analizada de la Sala Constitucional, esa comisión no se está avocando al conocimiento de tales casos, en los términos que lo prohíbe la Constitución Política.[161] Aceptar la tesis contraria implicaría igualar las comisiones especiales de investigación con los tribunales de justicia y ello, por las razones apuntadas, no es posible, política ni jurídicamente.

---

161 Para comprender esto último, ténganse presentes las siguientes normas constitucionales:

"Artículo 9: (...) Ninguno de los Poderes puede delegar el ejercicio de funciones que le son propias. (...)

Artículo 153: Corresponde al Poder Judicial, además de las funciones que esta Constitución le señala, conocer de las causas civiles, penales, comerciales, de trabajo y contencioso-administrativas, así como de las otras que establezca la ley, cualquiera que sea su naturaleza y la calidad de las personas que intervengan; resolver definitivamente sobre ellas y ejecutar las resoluciones que pronuncie, con la ayuda de la fuerza pública si fuere necesario.

Artículo 155: Ningún tribunal puede avocar el conocimiento de causas pendientes ante otro. Unicamente los tribunales del Poder Judicial podrán solicitar los expedientes ad effectum videndi."

No es función del control parlamentario el desarrollo, en sede legislativa, de un proceso judicial ni la imposición de sanciones. Es facultad exclusiva de la Corte Suprema de Justicia el conocimiento de las causas civiles, penales, comerciales, de trabajo y las contencioso-administrativas, así como de otras establecidas en la ley. Sólo la Corte puede resolver, definitivamente, esas causas y ejecutar las resoluciones que pronuncie, con la ayuda de la fuerza pública, de ser necesario.

Se debe subrayar que la coincidencia de investigaciones, por parte del Parlamento y la Corte Suprema de Justicia, sobre los mismos hechos no afecta el principio de separación de Poderes, ya que el control parlamentario y la administración de justicia, persiguen finalidades completamente diferentes. En el caso del control parlamentario, la Asamblea busca información para aplicarla, eventualmente, a alguna de las funciones que de manera expresa le asigna la Constitución Política al Poder Legislativo, y el establecimiento de responsabilidades políticas y administrativas, cuando sea necesario.

Por su parte, con la administración de justicia, la Corte resuelve, con autoridad de cosa juzgada, las pretensiones y conflictos jurídicos[162] entre los particulares o entre los particulares y el Estado o entre las instituciones públicas. Obviamente, se produciría una violación de la Constitución Política, si las comisiones investigadoras, total o parcialmente, sustituyen, invaden o entorpecen las funciones jurisdiccionales de los tribunales de justicia.

Conviene enfatizar que la función de control no conlleva como resultado una sanción por parte del Parlamento. El

---

162 SANTOALALLA LOPEZ, Fernando. *"Derecho Parlamentario Español"*. Op. cit. Pág. 402.

informe final de una comisión investigadora no es una sentencia, con efectos jurídicos vinculantes. El objeto de una investigación legislativa es determinar si las actividades y acciones, que llevan a cabo el Poder Ejecutivo, los órganos, los entes y los funcionarios públicos, se adecúan o no al ordenamiento jurídico, a la ética en el ejercicio de la función pública y al programa de Gobierno, prometido por el partido político en el Poder. Asimismo, es de mucha importancia indicar, en relación con la naturaleza jurídica y política de las comisiones especiales de investigación, que ellas no son tribunales especiales. La Asamblea Legislativa, como resultado de las investigaciones, no debe condenar ni absolver a nadie; pues esas comisiones no son tribunales de justicia, tribunales de conciencia, ni tribunales políticos. Son, sencillamente, un cuerpo colegiado y deliberante de diputados, el cual, por mandato expreso del Plenario investigan un asunto, que concluye con un informe que no es, precisamente, una sentencia.[163] Pero estas comisiones, en modo alguno, constituyen un grupo autónomo. El poder de la comisión es un poder derivado y delegado por la Constitución Política y el mismo Parlamento.

Las consecuencias políticas, económicas, sociales y hasta judiciales, que se puedan producir, no forman parte, en rigor, del control parlamentario. Esta conclusión dice hasta qué punto las comisiones no están avocadas al ejercicio de funciones que son propias del Poder Judicial; sino más bien al ejercicio de una función propia y exclusiva del Poder Legislativo, como es el control parlamentario.

En síntesis, el hecho de que el Parlamento realice investigaciones con propósitos diferentes a los de los tribunales

---

163 ASAMBLEA LEGISLATIVA. Comisión Investigadora de la Banca Nacionalizada, política crediticia y negociaciones de las letras del café. Decreto número A 15 E 2086. 27 de mayo de 1960. Pág. 66.

de justicia y de que solicite una certificación, un documento o una pieza que aparece en un expediente judicial, no afectan, por sí, el secreto de un proceso ni mucho menos la independencia del Poder Judicial. No hay forma de confundir la función jurisdiccional, que corresponde inobjetablemente al Poder Judicial, con el ejercicio de la función de control, que compete a la Asamblea Legislativa.

No obstante, y para resolver un eventual conflicto entre Poderes, debería reformarse el Reglamento Legislativo para que se adicione un nuevo artículo, que diría lo siguiente:

> La existencia de procesos judiciales no constituye, por sí misma, un obstáculo para crear una Comisión de Investigación Judicial; pero constituye un elemento por tomar en consideración para limitar los poderes investigativos de la comisión, en la medida en que no se dupliquen las competencias.[164]

Esa reforma, además, debería referirse al interés público. Un asunto que se ventile en los tribunales de justicia, cuya resolución sólo es de interés privado, obviamente debe ser un límite infranqueable para las comisiones especiales de investigación. Así, lo estableció la Sala Constitucional, cuando dijo que si bien el Reglamento de la Asamblea otorga a los diputados, en lo personal, el derecho a peticionar ante los órganos públicos[165], también lo es que ello debe entenderse rectamente normado para asuntos, en donde haya un interés público de por medio.[166]

---

164 Tomado del Proyecto de Reglamento para las Comisiones Especiales de Investigación.

165 En ese sentido, véase el artículo 111 del *Reglamento de la Asamblea Legislativa.*

166 Recurso de Amparo número 1793-S-91. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución número 171-91 de las 9 horas del 6 de setiembre de 1991.

La cosa juzgada constituye otro límite que la Constitución Política impone a las comisiones investigadoras. De la misma manera que nadie puede ser juzgado dos veces, por el mismo hecho punible[167], debe ser, igualmente inadmisible, cualquier propuesta tendiente a investigar de nuevo un asunto ya conocido por una comisión anterior[168]. Esto tiene que ser así, por simples razones de seguridad ciudadana.

Los secretos de Estado constituyen otros límites infranqueables para una comisión legislativa. El inciso 23 del artículo 121 de la Carta Magna establece que las comisiones tienen libre acceso a todas las dependencias oficiales, para realizar las investigaciones y recabar los datos que juzguen necesarios. Por otra parte, el artículo 30 garantiza, a todos los ciudadanos y las instituciones públicas, el libre acceso a los departamentos administrativos, con el propósito de información sobre asuntos de interés público, pero hace la salvedad de "los secretos de Estado". Consecuentemente, estos asuntos no pueden ser objeto de investigación legislativa porque, en el acto, perderían la condición de "secretos", lo cual podría afectar la seguridad nacional.

Las comisiones especiales de investigación también están limitadas respecto de los asuntos en trámite de carácter diplomático o los que se refieran a operaciones militares pendientes, aún cuando la Constitución Política no lo diga en forma expresa.

Esta interpretación es coherente con el espíritu constitucional, puesto que si tales límites son válidos para las interpelaciones ministeriales y los votos de censura, que son medios de control parlamentario, por analogía deben aplicarse

---

167 Así lo establece el artículo 42 de la *Constitución Política.*

168 Proyecto de Reglamento para las Comisiones Especiales de Investigación.

igualmente a dichas comisiones. En estos casos, la publicidad que recibirían sus acciones podría perjudicar y hacer peligrar la seguridad externa del país.

La Asamblea Legislativa está inhibida, en sus facultades investigativas, de incursionar en el campo de las comunicaciones orales y escritas de los habitantes de la República, las cuales, de conformidad con la Constitución Política, son inviolables.[169] Desde este punto de vista, estas comisiones no podrían solicitar, válidamente, documentos privados ni tener acceso a la información de carácter privado, que se custodie en oficinas públicas, como sería el secreto de las cuentas bancarias.

Es importante advertir, sin embargo, respeto de estos límites, que su validez es de principio. Lo correcto es valorarlos, caso por caso, para que sean las circunstancias particulares de cada investigación las que determinen hasta qué punto deben prevalecer esos límites. En principio, los intereses públicos deben estar por encima de cualquier interés particular.

Existen otros límites sobre el ejercicio propio de la función del control parlamentario, que no aparecen explícitos en la Constitución Política ni en el Reglamento Legislativo. En ese sentido, la Sala Constitucional tiene razón cuando apela a la responsabilidad moral de los diputados, en la conducción adecuada de las investigaciones que tienen lugar en el seno del Parlamento.[170] Esta inquietud encuentra su razón de ser en los archivos legislativos, donde se encuentran investigaciones en las cuales quizás, se actuó abusivamente.

---

169 Véase, sobre ese particular, el artículo 24 de la *Constitución Política*.

170 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Voto 1618-91. San José, a las catorce horas y dieciséis minutos del veintiuno de agosto de mil novecientos noventa y uno.

¿Puede una comisión especial de investigación, para llegar a sus conclusiones, apreciar la prueba en conciencia? Este planteamiento no es casual. La segunda comisión que investigó el narcotráfico, durante el cuatrienio 1986-1990, puso en práctica ese método, lo cual, por ninguna circunstancia, debe repetirse en el Parlamento costarricense.[171] Ese fue un procedimiento inconveniente. Resulta altamente peligroso y atentatorio contra los principios más elementales de la certeza jurídica, las libertades públicas y los derechos subjetivos de los ciudadanos que el fundamento del informe de una comisión investigadora esté en la conciencia; es decir, en la íntima convicción de los diputados que la integran, por honorables que ellos sean.

Para comprender mejor qué significa el concepto de la íntima convicción, se requiere: primero, que se dé la inexistencia de toda norma legal, acerca del valor que el juzgador debe acordar a los elementos de prueba; segundo, que el juzgador no esté obligado a explicar las razones determinantes de su juicio[172]; pues todo se hace depender de la íntima convicción.

Para proceder, de acuerdo con ese principio, hay que acatar lo establecido en el artículo 342 del Código criminal francés, el cual dispone:

> "...que antes de comenzar la deliberación, el jefe del jurado ordene la lectura de esta instrucción: la ley no pide cuenta a los jurados de los medios por los cuales se han convencido; no les prescribe de ningún modo reglas de las cuales deban

---

171 Segunda Comisión Especial nombrada para investigar los hechos denunciados sobre Narcotráfico. Asamblea Legislativa. Primer informe. 23 de noviembre de 1988. Pág. 34.

172 VELEZ MARINCODE, Alfredo. *"Derecho Procesal Penal."* Argentina. Ediciones Lerner. Segunda Edición, 1968. Pág. 354.

> hacer depender particularmente la plenitud y la suficiencia de una prueba; les prescribe que se interroguen a sí mismos en el silencio y recogimiento, y a buscar en la sinceridad de sus conciencias, qué impresión le han producido, sobre su razón las pruebas recogidas contra el acusado, y los medios de su defensa... Les hace esta única pregunta "¿tenéis vosotros una íntima convicción?"[173]."

Lógicamente, evocar y escucharse en la íntima convicción, jamás debe constituir el principio rector de las comisiones especiales de investigación. El Parlamento es un cuerpo esencialmente político, en el cual las pasiones afloran con facilidad y los intereses de partido, de grupos o personales son evidentes. Aceptar el precedente de la "íntima convicción", como procedimiento de análisis, es abrir la posibilidad para que en los informes de las comisiones de investigación se incurra en injusticias y se caiga en el abuso de poder. Un órgano político, no puede dejar a la "conciencia honorable" de unos diputados la resolución final de una investigación, como lo hizo la segunda comisión que investigó el narcotráfico en Costa Rica.

Contrariamente, tampoco estas comisiones pueden, en el análisis de los hechos, regirse por el inflexible y rígido principio de la "prueba legal". Esta forma de análisis prescribe que, verificados ciertos supuestos indicados por la ley, un hecho debe ser considerado como verdadero por el juez, aunque de ello no esté convencido, o bien cuando prohibe a éste considerar un hecho como verdadero, si no se verifica un cierto mínimo de prueba, que ella misma establece[174].

Resolver según este precepto, llevaría a transformar a las comisiones investigadoras en tribunales de justicia, lo

---

173 Citado por VELEZ MARICONDE. *Op. cit.* Pág. 355

174 VELEZ MARICONDE. *Op. cit.* Pág. 358

cual estaría abiertamente en contra de todo precepto constitucional. Además, implicaría imposibilitar, en cierto sentido, que el Parlamento lleve a cabo su función contralora de modo eficaz.

Ni lo uno ni lo otro. La labor de control llevada a cabo por una comisión especial de investigación debe ser mucho más libre y más discrecional que la de un tribunal de justicia, pero no tanto como para que la valoración de los hechos, las instituciones o los funcionarios públicos dependa de la conciencia y la íntima convicción de los dictaminadores.

El control político resultaría ineficaz, si sólo se pudiera practicar sobre la base del rigor que prescribe el principio de legalidad; pero serían enormes los abusos e injusticias, en que podría incurrir el Parlamento si la valoración de los hechos se efectuara sobre los dictados de la conciencia o la íntima convicción.

La valoración de los hechos, en el ejercicio del control parlamentario, debe procurar un sistema de análisis ecléctico que garantice, por un lado, un adecuado ejercicio del control parlamentario, y, por el otro, la garantía de los derechos ciudadanos y de las instituciones en general.

El procedimiento más adecuado, por la naturaleza política del Poder Legislativo y la función de control parlamentario, es el de la libre convicción o sana crítica racional. En este procedimiento, la ley no impone normas generales para acreditar algunos hechos, ni determina, abstractamente, el valor de las pruebas, sino que deja en libertad al investigador, para admitir toda prueba que estime útil para el establecimiento de la verdad[175].

---

175 VELEZ MARICONDE. *Op. cit.* Págs. 361-362.

Como puede colegirse, no se trata de degenerar en un arbitrio ilimitado, autorizando conclusiones caprichosas o a una subjetiva estimación de las pruebas. Por el contrario, se está proponiendo que un informe legislativo debe estar fundado en un convencimiento lógico y probado, de modo que pueda ser valorado, por cualquier persona, y, en especial, aceptado por el "tribunal" de la opinión pública. Por tanto, debe exigirse, a esas comisiones, un mínimo de pruebas, que les permita redactar de manera fundada su informe final. Esa prueba debe ser apreciada conforme a las reglas de la lógica, la psicología y la experiencia común; es decir, conforme a la sana crítica racional.

Desde este punto de vista, es criticable el Primer informe de la segunda comisión investigadora del narcotráfico, en el cual la prueba fue analizada en conciencia. En otras palabras, de la íntima convicción de seis diputados dependió el cuestionamiento, entre otros casos, de un Ex-Presidente de la República, tres magistrados de la Corte Suprema de Justicia, un diputado, un gerente de uno de los bancos del Sistema Bancario Nacional y un embajador costarricense.[176]

4. *PROCEDIMIENTO*

Como en el caso del voto de censura y las interpelaciones, prácticamente el procedimiento que debe seguir una comisión especial de investigación no está regulado. Sólo se dispone de unas pocas normas, que derivan de la Constitución y del Reglamento de la Asamblea Legislativa.

---

176 Segunda Comisión Especial nombrada para investigar los hechos denunciados sobre el narcotráfico. Asamblea Legislativa. Primer y Segundo Informe.

Con esa advertencia, se señala que el origen de una comisión especial de investigación está determinado por una moción, cuyo objeto es, precisamente, su creación. La moción puede ser presentada por uno o varios diputados y no se establece si debe o no estar fundada.

Lo anterior constituye un error, ya que la trascendencia de la sola presentación de una moción, para que se integre una comisión especial, es muy grande; razón por la cual parece elemental su justificación. Por las mismas razones, es necesario introducir, como requisito, que para su admisión por lo menos diez diputados la suscriban.

En otras palabras, se aboga por hacer más difícil el establecimiento de este tipo de comisiones. La experiencia demuestra como, en el orden del día de las sesiones de la Asamblea Legislativa, casi siempre existen varias propuestas para crear comisiones especiales de investigación, que esperan ser discutidas y algunas, inclusive, nunca se llegan a discutir. Para el control parlamentario es contraproducente la saturación de la agenda legislativa, con asuntos de poca relevancia o que, de llegarse a discutir, por el paso del tiempo, hayan perdido actualidad e interés público.

También es frecuente el hecho de que muchas comisiones investigadoras no sesionan, por desidia o irresponsabilidad de quienes las integran, o porque algunos de sus miembros, antirreglamentariamente, están nombrados en más de dos comisiones especiales, lo que les impide cumplir con sus obligaciones, por obvias razones de tiempo.

A esas deficiencias, hay que sumarles el desestímulo que implica el hecho de que, en muchas oportunidades, los informes de estas comisiones esperan meses y hasta años antes de ser discutidos por el Plenario Legislativo, cuya consecuencia es la ineficiencia y, consecuentemente, la pérdida de fe en tan importante instrumento de control parlamentario.

Las comisiones citadas pueden ser integradas por tres o cinco diputados, pero ninguno podrá formar parte, simultáneamente, en más de dos comisiones especiales. También es posible, cuando sea necesario, que otras personas puedan integrarles, en carácter de asesores, con derecho a voz, pero sin voto.

El Reglamento dispone, inconvenientemente, que cuando se designe una comisión especial de investigación, la Asamblea podrá delegar, en el Presidente, el nombramiento de los diputados que la integren. Esta disposición resulta equivocada, porque el Presidente de la Asamblea, por razones personales o intereses políticos, con facilidad, podría manipular la integración y, por ende, el resultado final o impedir del todo una investigación, con una incorrecta integración de esas comisiones. Por ejemplo, se puede esperar el fracaso de una comisión, cuyo objeto sea investigar una mala práctica financiera o presupuestaria, si los diputados que la integran no poseen, por lo menos elementalmente, conocimientos contables y económicos.

En lo concerniente a la integración, resulta oportuno modificar el Reglamento, para garantizar la participación de las minorías parlamentarias, hasta donde lo permitan las circunstancias. Esta reforma cobra especial relevancia, si el Presidente de la República y la mayoría parlamentaria pertenecen a un mismo partido político, porque, de otra forma, la integración de una comisión, con sólo miembros de la mayoría parlamentaria, desvirtuaría su labor, en especial si el Plenario delega en el Presidente la facultad de nombrar a los diputados que integran esas comisiones.

El Plenario de la Asamblea también fija el término dentro del cual debe rendir su informe cada comisión. Pero ese plazo puede ser prorrogado, a solicitud de la misma comisión. Es conveniente fijar un término máximo, dentro del cual la comisión deba rendir su informe. Esta reforma es necesaria,

porque muchas veces el control parlamentario ha sido impedido, como consecuencia de que las comisiones no rinden su informe final. En la actualidad, una mayoría en una comisión, con sólo no sesionar, puede hacer nugatoria la eficacia del control parlamentario, por medio de estos grupos investigativos.

Las comisiones especiales de investigación se regirán supletoriamente, en lo que les sea aplicable, por las disposiciones que el Reglamento de la Asamblea Legislativa señala para las comisiones permanentes ordinarias.

Las comisiones especiales de investigación deben celebrar sus sesiones los días jueves, a partir de las trece horas. Sus sesiones se prolongarán por no menos dos horas, excepto que, en menos tiempo, llegue a haber acuerdo y votación definitiva sobre el asunto en estudio.

Un importante problema por resolver es el de si estas comisiones pueden sesionar durante el período de sesiones extraordinarias, cuando no ha mediado convocatoria alguna por parte del Poder Ejecutivo. En relación con esta inquietud, el Reglamento de la Asamblea Legislativa es omiso y también lo es la Constitución Política. El tema es importante, porque en cualquier momento puede presentarse la discusión. Lo cierto del caso es que no existe un antecedente sobre una comisión investigadora que haya continuado sesionando, según este supuesto.

A pesar de lo anterior, pareciera, en relación con la necesidad de la continuidad del control parlamentario, que las comisiones especiales de investigación pueden sesionar en cualquier momento, aun en el período de sesiones extraordinarias, sin necesidad de que sean convocadas, expresamente por el Poder Ejecutivo.

El control parlamentario es una función de interés público. La necesidad de vigilar la actividad del Poder Ejecutivo y demás órganos y entes públicos es permanente, por lo que no debe admitir ningún tipo de interrupción. La facultad de investigar hechos de interés, de interrogar a los ministros o de censurarlos, son potestades que no se interrumpen o cesan por el hecho de que la Asamblea Legislativa se encuentre en receso, por no estar convocada a sesiones extraordinarias. Resulta irónico pensar que si el Poder Ejecutivo no la convoca, la Asamblea estaría imposibilitada de resolver las dudas, en el caso de la incapacidad, física o mental, del Presidente de la República o asumir que, en ausencia de convocatoria a sesiones extraordinarias, los ministros de Gobierno no deban explicar la razón de sus actuaciones, ante los representantes del pueblo, en nombre del cual actúan.

Las comisiones de investigación pueden solicitar toda clase de informes a las instituciones del Estado y a particulares. Estas solicitudes deben ser atendidas por las instituciones y los funcionarios requeridos, con prioridad sobre cualquier otro asunto.[177]

Salvo justa causa, toda persona debe asistir, cuando sea convocada por esas comisiones. En caso de renuencia, será conducida por la Fuerza Pública. La persona citada podrá asistir acompañada de un abogado y negarse a declarar, en los casos en que así lo faculte la Constitución o la ley, o cuando se trate de asuntos diplomáticos, jurisdiccionales o militares pendientes. Cuando se trate de tomarle declaración a alguien, el presidente de la respectiva comisión tomará juramento a las personas que asistan, conforme con el Código de Procedimientos Penales.

---

177 Artículos 111 y 112 del *Reglamento de la Asamblea Legislativa.*

Ese juramento es, evidentemente, inconstitucional, por haber sido introducido en el ordenamiento jurídico, mediante una disposición reglamentaria, si se toma en cuenta que, según el artículo 39 de la Constitución Política, las restricciones de la libertad sólo pueden establecerse mediante una ley formal. Además, por esas mismas razones, también resulta inconstitucional la facultad de las comisiones especiales para llevar a su seno a una persona, mediante el uso de la Fuerza Pública. Este procedimiento implica una restricción de la libertad personal, para cuya validez se requiere una ley, por lo que no puede ser por medio de una norma reglamentaria, aunque provenga del propio órgano legislativo[178].

El Reglamento Legislativo dispone la publicidad de las sesiones, por lo que toda persona, así como los medios de comunicación, pueden estar presentes durante la celebración de las sesiones. No obstante, el presidente de la comisión puede declararlas privadas, si lo estima necesario.[179] Además, debe permitirse la privacidad de una sesión, cuando así lo acuerde la mayoría absoluta de la comisión respectiva.

Esta norma debería ser ampliada, con el propósito de indicar, expresamente, los casos en que una sesión deba declararse privada. El principio de la publicidad es esencial para el control parlamentario, por lo que debe restringirse al máximo la posibilidad de sesiones privadas. Tal tipo de sesiones debe quedar reservada para los casos en que se dispongan deliberaciones internas sobre procedimientos, establecimiento de estrategias o para la redacción de conclusiones.

El Reglamento Legislativo también debería ser reformado, para autorizar la realización de sesiones secretas, que

---

178 HERNANDEZ VALLE, Rubén. *"Derecho Parlamentario Costarricense"*. Op. cit. Pág. 347.

179 Artículo 75 del *Reglamento de la Asamblea Legislativa.*

pueden resultar de una gran utilidad para orientar y planear la investigación. Sin embargo, la información que se conozca en estas sesiones no podrá ser incluida en el informe de la comisión, a no ser que haya sido corroborada en sesión pública.

Esta reforma es muy conveniente, porque con el pretexto de información obtenida en sesiones secretas, no corroborable, podrían cometerse las mayores injusticias. Una sesión secreta, como principio de prueba para la redacción de un informe de una comisión especial de investigación, sería una atrocidad jurídica y política. Por las mismas razones que no deben admitirse informes fundados en la íntima convicción de los redactores, deben rechazarse las sesiones secretas, como principio de prueba para la elaboración de los informes.

Concluida la etapa de la recolección de información y pruebas, así como la deliberación, la comisión debe redactar un informe que puede ser de mayoría y uno o varios de minoría. Esos informes no se publicarán en La Gaceta, salvo que la comisión, de manera expresa, lo acuerde. En este caso, la publicación incluirá, obligatoriamente, todos los dictámenes, si se trata de varios, excepto que, por acuerdo unánime de la comisión, se excluyan algunos.[180]

Los informes de las comisiones especiales de investigación se discuten en la segunda parte de la sesión del Plenario, Asamblea, en el capítulo del orden del día, relativo al control político.

Esa ubicación en el orden del día genera un problema para la eficiencia del control parlamentario, dado que los informes pasan a engrosar largas listas de temas diversos, que

---

180 Artículo 131 del *Reglamento de la Asamblea Legislativa.*

están a la espera de ser debatidos. Por esta circunstancia, el trabajo de las comisiones pierde actualidad política y el interés que, para la opinión pública, puedan tener los hechos investigados y la conclusión sobre ellos. Obviamente, debe reformarse el Reglamento, para darle prioridad a la discusión de estos informes y a los otros instrumentos de la función del control parlamentario.

El trámite se inicia con la lectura del informe, por parte de uno de los Secretarios de la Asamblea,[181] salvo que, mediante moción de orden, aprobada por dos terceras partes de los presentes, se prescinda de su lectura.[182]

Con el propósito de introducir el debate, la práctica parlamentaria ha consolidado la costumbre de que uno de los miembros de la comisión presente una exposición general sobre el informe rendido. Posteriormente, cualquiera de los diputados puede referirse al informe o las incidencias propias de la comisión y temas conexos. Para referirse a esos asuntos, cada diputado cuenta con sesenta minutos, los que podrá aprovechar de una sola vez o en diversos turnos, pero que, en todo caso, serán improrrogables. El diputado en uso de la palabra puede conceder interrupciones. Sin embargo, quien la obtiene por la vía de la interrupción, no puede concederla a otros diputados.[183]

Un problema de fondo en el debate consiste en si los diputados pueden presentar mociones con el fin de modificar el informe rendido por una comisión especial de investigación. Actualmente, existe una laguna legal, ya que el Reglamento no expresa nada al respecto.

---

181 Artículos 96 y 132 del *Reglamento de la Asamblea Legislativa.*
182 Artículo 153 del *Reglamento de la Asamblea Legislativa.*
183 Artículo 107 del *Reglamento de la Asamblea Legislativa.*

El constitucionalista Rubén Hernández manifiesta: "*al dictamen de la comisión no se le puede introducir reformas por la vía de mociones, por lo que la Asamblea debe votarlo acogiéndolo o rechazándolo*".[184] No especifica, sin embargo, la razones para llegar a tan singular conclusión.

La discusión de tan particular asunto sólo se planteó con ocasión del debate sobre el primer informe rendido por la Segunda Comisión que investigó el narcotráfico.[185] En esa oportunidad, el Diputado Villalobos Salazar presentó varias mociones, con el propósito de modificar el informe final de la Comisión; no obstante, todas le fueron rechazadas, adportas, por la Presidencia del Directorio de la Asamblea.[186]

Evidentemente, esa es una posición equivocada. El derecho parlamentario tiene, como característica fundamental, el ser espontáneo, flexible y dinámico. De forma que, al ser creador de instituciones y normas, debe estar abierto a corregir errores y a contemplar hechos sobrevinientes que, de una u otra forma, puedan cambiar, si fuera del caso, los informes de las comisiones investigadoras. Por tal razón, esa facultad de establecer limitaciones a los diputados para presentar mociones no deja de ser un acto antirreglamentario, violatorio del espíritu parlamentario. No tiene lógica jurídica ni política

---

184 HERNANDEZ VALLE, Rubén. "*Derecho Parlamentario Costarricense*". Op. cit. Pág. 347.

185 Antes de este antecedente, el Plenario Legislativo introdujo modificaciones, por la vía de las mociones, en dos casos específicos: Archivo Legislativo N. 44, se encuentra el expediente 10.310. (Comisión Especial para investigar e informar sobre adjudicaciones de parcelas de la finca denominada "La Falconiana"); Archivo Legislativo 38-E 7491, se encuentra el expediente N. 9527. (Comisión Especial que investiga y estudia lo relacionado con el proceso de ruina a que están expuestos los agricultores del Litoral Atlántico, y otros aspectos).

186 VILLALOBOS SALAZAR, Leonel. "*Yo Acuso del Informe de la Comisión de Narcotráfico*". San José. Jiménez y Tanzi, 1989. Pág. 40.

que el Plenario sólo tenga la alternativa de aprobar o improbar el informe rendido por estas comisiones. El Plenario es un órgano soberano, que sólo tiene por límites la Constitución Política, el Reglamento de la Asamblea y otros a los cuales él mismo decida someterse.

Por otra parte, el Reglamento dispone que todas las comisiones especiales deben regirse, en lo que les sea aplicable, por las disposiciones reguladoras de las comisiones permanentes ordinarias.[187] Así, ese cuerpo de normas expresamente permite a los diputados presentar mociones de fondo, de forma, de orden y de revisión.[188]

Por tanto, resulta absurdo colocar, por encima del Plenario Legislativo, una comisión especial o de cualquier otra naturaleza. Formalmente hablando, el Plenario siempre puede modificar el trabajo de las comisiones. Esa es una facultad soberana que no puede ser renunciada. Por ello, impedir que pueda modificar el informe final de una comisión investigativa puede producir consecuencias negativas, desde el punto de vista de la eficacia del control parlamentario. Perfectamente es factible que una mayoría parlamentaria se abstenga de votar un informe muy minucioso y acabado, porque un punto o la valoración de un hecho o una conclusión no le parezca correcta; de modo que un trabajo valioso estaría condenado a ser desestimado, porque el más importante ór-gano del Parlamento, el Plenario Legislativo no lo puede modificar.

Resulta imperativo que exista la posibilidad de modificar ese tipo de informes. Es obvio que el análisis de un informe, realizado por cincuenta y siete diputados sería mucho más

---

187 Artículo 97 del *Reglamento de la Asamblea Legislativa.*

188 Artículos 139, 152, 153, 155 y 159 del *Reglamento de la Asamblea Legislativa.*

completo que el de tres o cinco legisladores. Es conveniente, por tanto, que el Plenario pueda discutir y aprobar o desaprobar mociones modificatorias de los informes de esas comisiones.

La absurda interpretación, ya citada, dio como resultado que el informe de la segunda Comisión investigadora del narcotráfico, fuera votado, con reservas, por muchos diputados. En el Parlamento, esa clase de votación es un absurdo jurídico, ya que un dictamen es una unidad indivisible que no admite particiones, como no lo admite una ley, la votación del presupuesto o el nombramiento de un magistrado. Sin embargo, ante la interpretación caprichosa y miope de la Presidencia de la Asamblea, la única alternativa que tuvieron los diputados, para expresar su inconformidad con algunas secciones del mencionado informe, fue votarlo afirmativamente; pero con reservas en relación con el punto o los puntos que les parecían inconvenientes.

El Reglamento de la Asamblea Legislativa debería contemplar una norma expresa que faculte a los diputados para plantear, durante su discusión en el Plenario, mociones de forma y fondo, en relación con los informes que rindan las comisiones investigadoras.

Por último, agotada la lista de oradores, el informe se somete a votación en una sola sesión[189] y para aprobarlo se requiere la mayoría absoluta de los diputados presentes.

5. *EFECTOS*

El informe o las conclusiones de una comisión especial investigadora no son vinculantes. Aunque haya sido aprobado

---

189 Una sola sesión equivale a una sola votación. De forma que la discusión de un informe puede extenderse por muchos días y meses.

por el Plenario Legislativo, no obliga a los tribunales de justicia ni afecta las resoluciones judiciales ni las de la Administración Pública.

Empero, la ausencia de efectos jurídicos no debe confundir, como ya se ha dicho en forma reiterada, para hacer creer que el control parlamentario es ineficaz. Nada más alejado de la realidad, pues esa ausencia de efectos jurídicos no impide que el informe o sus recomendaciones puedan ser remitidos al Ministerio Público, al Poder Ejecutivo y a los demás órganos y entes públicos, para que ellos, en su caso, puedan ejercitar las acciones correspondientes.

Además, aun ante la ausencia de efectos jurídicos, los informes de las comisiones investigadoras siempre producen consecuencias de gran trascendencia para la vida pública y la buena marcha de las instituciones, como resultado de su naturaleza instrumental para el ejercicio de las otras funciones legislativas.

Las investigaciones pueden generar, asimismo, profundas consecuencias en lo político y lo moral, para las personas que resulten señaladas como comprometidas en los informes de esas comisiones. Para un funcionario público o un político que resulte cuestionado, en el trabajo investigativo del Parlamento, puede significar el retiro inmediato de la función pública, como lo constata la experiencia legislativa.

6. *ANTECEDENTES LEGISLATIVOS*

De 1986 a 1994, se integraron doscientas cuatro comisiones especiales de investigación, para los más diversos asuntos. Ciento sesenta y dos rindieron su informe, de los

cuales solamente cuarenta y dos fueron votados por el Plenario[190].

A pesar de ese hecho, algunas comisiones lograron cumplir, responsablemente, su mandato, no sólo porque lograron rendir un informe, sino también porque sus recomendaciones produjeron reformas jurídicas y políticas importantes. De esas comisiones, tienen importancia para este estudio, la primera Comisión que investigó el narcotráfico y otra que estudió una contratación de líneas telefónicas, entre el Instituto Costarricense de Electricidad y Alcatel de Francia.

Debe advertirse que estas dos comisiones se integraron en el período legislativo comprendido entre 1986 y 1990, durante el cual hubo una gran actividad, en el campo del control legislativo. Así, los expertos opinan que en el campo del control parlamentario: *"la Primera Comisión de Narcotráfico impulsó un importante cambio en el papel que deben desempeñar las comisiones investigadoras dentro del órgano legislativo"*.[191]

El 18 de setiembre de 1985, se creó una comisión especial para investigar e informar sobre las posibles relaciones e intervención en Costa Rica de la mafia y el narcotráfico internacional, así como sobre la eficiencia de los sistemas policiales y educativos para la prevención del narcotráfico y el consumo de drogas.[192] Con fundamento en este mandato, la Comisión centró su labor en seis campos específicos: 1. la

---

190 Fuente ASAMBLEA LEGISLATIVA, Departamento de Comisiones y Cómputo, Departamento de Archivo.

191 CARVAJAL CARVAJAL, Ana Fiorela. *Op. cit.* Pág. 180.

192 ASAMBLEA LEGISLATIVA. Comisión Especial nombrada para investigar el Tráfico de Drogas. Expediente 10.200. Pag. 4.

naturaleza jurídica de las comisiones especiales; 2. la administración del sistema de control de drogas en Costa Rica; 3. los sistemas de prevención y tratamiento del uso indebido de drogas en Costa Rica; 4. el funcionamiento de los aeropuertos en Costa Rica, con especial énfasis en el aeropuerto Juan Santamaría; 5. el caso de Caro Quintero y 6. el entorno del narcotráfico.

Después de año y diez meses, la Comisión efectuó la entrega formal de su informe, lo cual desencadenó una reacción positiva en la opinión pública y los medios de comunicación colectiva. Por ejemplo, el editorial del periódico La Nación expresó: "*No fue este un informe superficial o intencionalmente incompleto o confuso, como ocurrió otras tantas veces en el pasado, sino dilatado y valiente, que, en el marco legal y técnico (...), llegó hasta sus últimas consecuencias, concientes, sus miembros, de la gravedad del tema y de sus responsabilidad como investigadores y legisladores*",[193] razón por la cual resulta de interés efectuar algunos comentarios.

Posiblemente, lo que más atrajo la atención pública sobre el trabajo de esa Comisión Investigadora, fue la recomendación de separar de su cargo al Jefe de la Oficina de Narcóticos del Ministerio de Seguridad Pública. En ese momento, tal conclusión no tenía parangón en la historia legislativa, ya que se trataba del jefe de un departamento y, fundamentalmente, de la persona más importante en la lucha contra el narcotráfico y el uso indebido de las drogas en Costa Rica.

La Comisión también expresó la inconveniencia de que tanto el Jefe de la Oficina de Narcóticos —en caso de ser sustituido— como el anterior Director de Migración volvieran

---

193 Periódico LA NACIÓN. Editorial. 1 de agosto de 1987.

a trabajar en la Administración Pública. La reacción pública y la aceptación del informe fue tal que al Jefe de la Oficina de Narcóticos no le quedó otra alternativa que renunciar, lo cual muestra la eficacia del control parlamentario.

Por otra parte, resulta de interés destacar el sentimiento de impotencia y frustración, que manifiestan los integrantes de esa Comisión: *"al no tener ninguna vía legal para proceder contra aquéllos que han venido a mentir y a engañar a los miembros de esta Comisión."*[194] *"Es duro y amargo confirmar la burla que significa para el Poder Legislativo que un ciudadano, aún en el desempeño de los más altos cargos públicos, tenga como natural y válido quebrantar la verdad y ocultarla en sus declaraciones ante las comisiones especiales de la Asamblea Legislativa."*[195]

Como consecuencia de esa denuncia, se reformó el Reglamento de la Asamblea Legislativa, con la siguiente adición:

> "toda persona deberá asistir al ser convocada, salvo justa causa, y, en caso de renuncia, será conducida por la Fuerza Pública. La persona citada podrá asistir acompañada de un abogado , y negarse a declarar en los casos en que así la faculte la Constitución o la ley, y cuando se trate de asuntos diplomáticos, jurisdiccionales o militares pendientes. El Presidente de la Comisión tomará juramento a las personas que asistieren, conforme con el Código de Procedimientos Penales. En caso de que faltaren a la verdad, se aplicarán las sanciones previstas en el Código Penal, de acuerdo con las disposiciones generales del Código de Procedimientos Penales."[196]

---

194 ASAMBLEA LEGISLATIVA. Comisión Especial nombrada para investigar el Tráfico de Drogas. Expediente 10.200. Pág. 15.

195 *Ibíd.* Pág. 14.

196 Artículo 112 *Reglamento Asamblea Legislativa.*

La Comisión también se refirió a la necesidad de introducir, en el Reglamento, otras reformas: "*para que este Poder pueda efectuar y desarrollar labores de control político, con base en una reglamentación específica.*"[197] Así, por ejemplo, sugirió reglamentar el que durante las sesiones extraordinarias la Asamblea Legislativa conserve su función de control político.

El control parlamentario es una función permanente y como tal debe ser ejercida cada vez que sea necesario, independientemente de si se está en sesiones ordinarias o extraordinarias.

Asimismo, recomendó que los informes rendidos por las comisiones especiales de investigación se conocieran, discutieran y votaran en un solo debate. Es obvio que esa recomendación buscaba hacer más eficiente el ejercicio del control político. Sin embargo, la propuesta es muy drástica, sobre todo si se considera que algunos informes son muy voluminosos y que sólo su lectura fácilmente puede consumir la hora diaria dedicada al control político.

Para corregir ese problema, se considera lo más acertado adaptar el sistema establecido para el análisis del informe del presupuesto, a la discusión de estos informes. Concretamente, el informe debería ser leído en el Plenario Legislativo, inmediatamente después de recibido y dedicarse la segunda parte de las cuatro sesiones siguientes a su discusión, al término de las cuales se procedería a votarlo. Con un procedimiento así, se le estaría dando prioridad a los informes de las comisiones investigadoras, a la vez que se permitiría un amplio y serio debate, limitando su discusión desde el principio, a un máximo de cuatro sesiones.

---

197 *Ibíd.* Pág. 17.

El informe mencionado también recoge la necesidad de incorporar "el debate político". Según esta idea, cuando cualquier jefe de fracción o por lo menos tres diputados soliciten al Presidente de la Asamblea que se celebre un debate político, sobre los temas que se indican en la respectiva solicitud, el Presidente, de inmediato, fijará el día para iniciar ese debate, lo cual deberá ocurrir dentro de los cinco días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud.

Esta reforma es urgente, si se considera que la estructura administrativa y reglamentaria del Parlamento costarricense está diseñada, esencialmente, para el ejercicio de la función legislativa. El sistema de las Comisiones Permanentes Ordinarias, las Comisiones con Potestad Legislativa Plena y el Plenario Legislativo están diseñados para la labor legislativa.

Eso implica que aproximadamente veinte horas del trabajo semanal de los diputados, se dedica, exclusivamente, a legislar, mientras que sólo cuatro horas, a los informes de la correspondencia, los nombramientos, las renuncias y juramentaciones, la concesión de permisos, autorizaciones y el control político en general, lo cual, evidentemente, no guarda proporción con la importancia que éste debería tener.

La introducción del debate político, además, podría evitar que debates eminentemente técnicos se vean afectados por las denuncias y el control político desordenados o por la simple politiquería, que en nada favorecen a la democracia. De tal forma que, al existir más tiempo para el control político, la discusión de leyes técnicas se mantendría en ese terreno y la posibilidad de efectuar debates de fondo sería más frecuente, con lo cual se le devolvería al Parlamento el prestigio perdido.

Finalmente, aunque es importante la incorporación "del debate político", como instrumento del control parlamentario, el hecho de que cualquier jefe de fracción o por lo menos tres

diputados puedan solicitarlo, podría dar lugar a abusos. Un jefe de fracción puede ser el diputado de una fracción integrada sólo por un legislador y, permanentemente podría estar solicitando "el debate político", con lo cual se desvirtuaría el procedimiento. Lo mismo podría suceder con los tres diputados, sugeridos en la propuesta. De ahí que se estime más apropiado exigir un mínimo de diez diputados para que el debate político proceda. Un número así evitaría los abusos y obligaría a los proponentes a ser más selectivos con la temática. De esta manera, se le daría mayor realce y divulgación al debate, que es uno de los grandes objetivos del control político: la publicidad.

V. Presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República

1. Concepto

De acuerdo con la Constitución Política, el presupuesto de la República comprende todos los ingresos probables y los gastos autorizados de la Administración Pública, para el término de un año, comprendido entre el primero de enero y el treinta y uno de diciembre. El presupuesto ordinario y los extraordinarios constituyen el límite de acción de los Poderes públicos, para el uso y disposición de los recursos del Estado.[198]

En teoría, el presupuesto ordinario y los extraordinarios de la República constituyen un plan, un medio de intervención del Estado, en la vida económica y política del país, pues, por su medio, se canalizan todos los recursos económicos necesarios para sufragar las actividades que emprende el Estado, desde la más simple a la más compleja.

---

198 Véanse los artículos 176 y 180 de la *Constitución* y el 31 de la *Ley General de la Administración Financiera.*

Partiendo de lo anterior, resulta obvio que la discusión y aprobación de los presupuestos, por parte del Poder Legislativo, constituye otro instrumento de control parlamentario. En primer término, corresponde a este Poder vigilar que el Gobierno no gaste más de lo expresamente autorizado. Por otro lado, le corresponde fiscalizar que los presupuestos respondan, financieramente, al programa de Gobierno ofrecido en campaña política por el partido gobernante.[199] También le corresponde velar porque, mediante el gasto público, se produzca un adecuado equilibrio entre los Poderes que ejercen la función pública y los servicios que presta el Estado[200].

2. *PROCEDIMIENTO*

La elaboración de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República es competencia exclusiva del Poder Ejecutivo, por medio de un departamento especializado en la materia, que es la Oficina de Presupuesto Nacional.[201]

Lo primero que se lleva a cabo, es la preparación de los anteproyectos, por parte del Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones y los ministerios de Gobierno. Esos anteproyectos deben enviarse al Ministro de Hacienda, a más tardar el 1° de junio de cada año, a fin de que los remita a la Oficina de Presupuesto Nacional, la cual tiene autoridad para reducir o suprimir cualquiera de las partidas incluidas en los anteproyectos.

En caso de inconformidad o de conflicto, por parte de los Presidentes de los Poderes Legislativo o Judicial o del Tri-

---

199 HERNÁNDEZ VALLE, Rubén. "*El Derecho Parlamentario Costarricense*". Op. cit. Págs. 292-293.

200 SÁENZ ACOSTA, Ana Lorena y SMITH BONILLA, Berenice. "*La Función de Control Político de la Asamblea Legislativa*". Op. cit. Pág. 260.

201 Véanse los artículos 176 y siguientes de la *Constitución Política.*

bunal Supremo de Elecciones, así como de los ministros de Gobierno, respecto del proyecto, en definitiva decidirá el Presidente de la República. Sin embargo, dada la importancia e independencia que se le asigna al sufragio, el plan de gastos elaborado por el Tribunal Supremo de Elecciones, en ningún momento puede ser objetado por la citada Oficina.

Además, por disposición constitucional, el proyecto de presupuesto debe asignar al Poder Judicial, también para resguardar su independencia, una suma no menor del seis por ciento de los ingresos ordinarios, calculados para cada año económico.

La segunda etapa de elaboración del presupuesto le corresponde a la Asamblea Legislativa. De acuerdo con el artículo 178 de la Constitución Política, el Poder Ejecutivo, por medio del Ministro de Hacienda, a más tardar el 1 de setiembre de cada año, debe someter, a conocimiento de la Asamblea, el proyecto definitivo de presupuesto. Ya en poder de ésta, pasa de inmediato al conocimiento de la Comisión de Asuntos Hacendarios, la cual designa una subcomisión, integrada por cinco diputados[202], de los cuales por lo menos uno debe pertenecer a cualquiera de las fracciones representadas en la Asamblea, que no sea la de Gobierno.

La Subcomisión de Presupuesto, tiene la facultad de citar, para que le sirvan como asesores, a funcionarios de la Contraloría General de la República y de la Oficina de Presupuesto, según considere oportuno. También puede solicitar al Banco Central de Costa Rica el nombramiento de delegados, como asesores permanentes.

---

202 El procedimiento presupuestario en la Asamblea Legislativa está regulado en los artículos 178 y siguientes del *Reglamento de la Asamblea Legislativa.*

La Subcomisión debe rendir su informe a la Comisión, a más tardar el primero de octubre.

En la comisión de Asuntos Hacendarios, cualquier diputado puede presentar mociones, tendientes a modificar el proyecto, antes del día 15 de octubre, porque si se presentaran después, no pueden ser recibidas.

La votación del proyecto debe producirse, a más tardar el 20 de octubre. Si a las 23:30 horas de ese día no se ha votado, se suspenderá su discusión, se tendrán por rechazadas las mociones pendientes y, sin más discusión, se procederá a votarlo.

El dictamen o los dictámenes sobre el proyecto deben rendirse antes de las 23:00 horas del 25 de octubre y presentarse, ante la Dirección Ejecutiva, la cual los trasladará a la Secretaría del Directorio, para el trámite subsiguiente en el Plenario Legislativo.

El Reglamento de la Asamblea Legislativa[203] dispone que en la sesión del primero de noviembre o en la sesión inmediata siguiente, si ese día no se celebra sesión, se debe iniciar la discusión del proyecto de ley, en primer debate. Esta discusión tiene prioridad sobre cualquier otro asunto en trámite. Mediante una moción de orden, la Asamblea puede convertirse en comisión general, para discutir el proyecto en primer debate. En este caso, la Presidencia de la Asamblea dará a los diputados un plazo de cinco días hábiles para presentar mociones nuevas o reiterar mociones rechazadas en la Comisión de Hacendarios. El conocimiento de estas últimas tiene prioridad sobre las otras. Vencido este plazo, la Secretaría no dará curso a nuevas mociones.

---

203 Véanse los artículos 178 y siguientes del *Reglamento de la Asamblea Legislativa*.

Si el 27 de noviembre de cada año, a las veintitrés horas y cincuenta y cinco minutos, no ha terminado la discusión del proyecto de presupuesto, en trámite de primer debate, la discusión se tendrá por agotada y por aprobado el proyecto; además, automáticamente queda señalada la sesión subsiguiente para el segundo debate.

Igual situación ocurre si el 29 de noviembre de cada año, a las 23:30 horas, no ha concluido la discusión del presupuesto ordinario en segundo debate, esta se tendrá por agotada y de inmediato el proyecto se someterá a votación, sin más discusión.

Cuando el 27 y el 29 de noviembre correspondan a domingos o días feriados, se considerarán habilitados, con el objeto de que la Asamblea pueda celebrar sesión, a la hora de costumbre o a otra hora, que se acuerde, para darle primero y segundo debate al proyecto de presupuesto ordinario. Durante estos dos días, la Asamblea celebrará sesiones plenarias, por lo cual en esos días no habrá sesiones de las comisiones permanentes ordinarias, las permanentes especiales, las especiales ni de las comisiones legislativas plenas. El presupuesto ordinario de la República deberá estar definitivamente aprobado antes del treinta de noviembre de cada año.

La elaboración de los presupuestos extraordinarios de la República también es resorte del Poder Ejecutivo. En términos generales, su etapa de elaboración debe circunscribirse al procedimiento descrito para los presupuestos ordinarios, excepto en lo que se refiere a fechas, ya que será la oportunidad política y la disponibilidad de recursos económicos lo que justifique esos presupuestos.

El procedimiento para aprobar presupuestos extraordinarios y modificaciones presupuestarias, también

tiene un trámite privilegiado en el seno de la Asamblea Legislativa.

De esta forma, un proyecto de ley de presupuesto extraordinario ocupará el primer lugar del orden del día de la Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios, al día siguiente de la fecha en que lo reciba la Secretaría del Directorio y conservará ese lugar hasta su votación final, la cual deberá producirse dentro de un plazo, improrrogable, de quince días hábiles siguientes.

El informe o los informes sobre el proyecto deberán ser rendidos dentro de los tres días hábiles siguientes al de la votación. Transcurrido ese término, el proyecto se conocerá en sesión plenaria a partir de las dieciocho horas, y conservará este lugar hasta su votación final.

Es importante señalar que no se dará curso a mociones destinadas a suprimir, trasladar o aumentar partidas que no estén comprendidas en el proyecto en debate. Sin embargo, la Asamblea podrá suprimir o rebajar cualquiera de las partidas indicadas en el proyecto, pero sólo en el tanto comprendido en el propio proyecto.

La Asamblea también podrá, mediante una moción, aumentar una partida contenida en el proyecto; sea mediante el traslado de fondos destinados a crear o ampliar otra partida del mismo proyecto o señalando una nueva renta, según certificación sobre su efectividad fiscal, que deberá extender la Contraloría General de la República.

Al suprimir o rebajar las partidas propuestas en el proyecto, la Asamblea podrá establecer nuevas partidas, para cubrir gastos no comprendidos en el presupuesto que se trata de modificar o bien para aumentar partidas vigentes, no comprendidas en el proyecto.

Cuando se ha convocado a la Asamblea Legislativa para conocer, específicamente, sobre la modificación de uno o varios artículos o incisos de un presupuesto vigente, durante el período de sesiones extraordinarias, los diputados no pueden presentar mociones, referidas a artículos o incisos no comprendidos en el proyecto objeto de la convocatoria. A más tardar un mes después de haber comenzado la discusión de un proyecto de presupuesto extraordinario, en el Plenario de la Asamblea Legislativa, deberá votarse; para ello, se utilizan las mismas disposiciones existentes para aprobar el presupuesto ordinario.

Una vez que la Asamblea Legislativa ha aprobado el Presupuesto, le corresponde al Poder Ejecutivo su ejecución. Posteriormente, el Poder Ejecutivo debe enviar a la Contraloría General de la República la liquidación del presupuesto ordinario y de los extraordinarios, que se hayan acordado, a más tardar el primero de marzo siguiente al vencimiento del año fiscal correspondiente. Por su parte, la Contraloría debe remitir esa liquidación, junto con su dictamen, a la Asamblea Legislativa, a más tardar el primero de mayo siguiente, para la aprobación o improbación definitiva de dichas cuentas.

No obstante esta norma constitucional, por muchos años la Asamblea no se ocupó de tal función. Con el propósito de resolver ese problema, en 1991, se introdujo una adición en el Reglamento de la Asamblea Legislativa, mediante la cual se creó una comisión permanente especial para auxiliar a la Asamblea, en su función de control del ingreso y el gasto público. Concretamente, el artículo 89 dispone que la liquidación del presupuesto ordinario, los extraordinarios y el dictamen de la Contraloría General de la República pasarán, en el mes de mayo de cada año, a conocimiento de esa comisión, denominada Comisión de control del ingreso y el gasto público.

Después del análisis de esos documentos y a más tardar el último día del mes de mayo, esa Comisión debe rendir un informe al Plenario, en el cual recomienda aprobar o improbar la liquidación. Cinco días hábiles después de recibido y leído ese informe, el Plenario dedica la segunda parte de las cuatro sesiones siguientes a su discusión. Si a las 21 horas de la cuarta sesión no se ha agotado el debate, el Presidente lo suspenderá de inmediato y lo someterá a votación.

Dicha Comisión es de gran importancia, pues, además de informar al Plenario, recomendando o no la liquidación final del presupuesto ordinario, se le encomendó la vigilancia de la hacienda pública. De esta forma, la Comisión está llamada a constituirse en la contraparte política de la Contraloría General de la República, que es el órgano técnico en el control presupuestario.

Sin embargo, hasta el momento esa Comisión no tiene una idea clara de cómo efectuar el control presupuestario. Se ha centrado en la elaboración del informe para el Plenario, sobre la liquidación final. El informe ha sido un resumen de la memoria de la Contraloría, en lo referente a la liquidación de ingresos y gastos del Gobierno Central. En el año mil novecientos noventa y cuatro se incluye, también, un resumen de las propuestas que la Contraloría ha hecho para mejorar la hacienda pública.

Sin embargo, es obvio que la Comisión de control del ingreso y el gasto público debe ampliar su horizonte. El control presupuestario que realice la Asamblea debe ser más que una simple aprobación de una cuenta de ingresos y gastos; pues, si se tratara de eso, con el informe de la Contraloría bastaría y la aprobación de la Asamblea no sería más que un acto formal. Para controles contables o financieros, ya la Asamblea tiene a la Contraloría. Lo que debe llevar a cabo es el control político, basado en las prioridades y las metas concretas, establecidas en el presupuesto y verificar si,

efectivamente, el Poder Ejecutivo las realizó y cuál fue el precio.

El control presupuestario debe servir, también, para retroalimentar el proceso de aprobación anual del presupuesto. Es decir, si en el informe de liquidación del año anterior la Asamblea determinó que "X" ministerio fue ineficaz o ineficiente —porque no cumplió con las metas establecidas, o sí lo hizo, pero con un alto desperdicio de recursos—, cuando se esté discutiendo el presupuesto de ese ministerio, para el año siguiente, la Asamblea tendrá base para decirle al ministro que no le va a dar lo que pide, porque el año anterior se le dio y no hizo nada o se le podría decir que se le va a dar los recursos, pero que se va a establecer un plan de ejecución que le permita a la Asamblea controlar cómo se gastan esos recursos. De este modo, los informes de la Comisión serían la base para la discusión del presupuesto del año siguiente.

3. *EFECTOS*

Lamentablemente, a pesar de la amplia participación de la Asamblea Legislativa, el control parlamentario, en materia presupuestaria, no es lo eficaz que debería ser, si se toma en consideración la importancia del presupuesto, en la vida económica, social y política del país.

La escasa capacidad del control presupuestario estriba en el hecho de que el énfasis de la Asamblea está dirigido, fundamentalmente, al cumplimiento de formalidades: "*sin importar realmente qué pasa después con el gasto aprobado y mucho menos cualquier evaluación sobre el costo-efectividad, es decir la relación entre recursos asignados y productos obtenidos*[204]."

---

204 GAUDIO, Ricardo. "*Memoria de los Seminarios sobre Reforma del Estado*". Realizado en San José, Costa Rica, en los meses de junio y

Ese es un problema complejo derivado de la concepción añeja y superada de concebir el presupuesto como una lista de los gastos por efectuar y los ingresos por recaudar, en un período determinado. Esta concepción impide, entre otras cosas, "*una adecuada gerencia de los recursos públicos*[205]." Tampoco existe un sistema: "*...que permita relacionar metas y objetivos concretos con cada asignación presupuestaria, es decir, formular, ejecutar y evaluar el presupuesto en función de un verdadero proceso previo de planificación*[206]."

Más simple aún, no hay un punto de referencia o un parámetro que le permita a la Asamblea Legislativa determinar si la labor del Gobierno de la República se ajusta o se aleja de su plan de acción o programa de gobierno. De ahí que el Parlamento no disponga de herramientas apropiadas, para evaluar la eficacia del gasto público, todo lo cual ha convertido la planificación en un ejercicio irreal,[207] pues el presupuesto no expresa, financieramente hablando, los objetivos y metas de la planificación.

Es triste reconocer que:

> "el presupuesto del sector público costarricense es ininteligible para quien pretenda identificar los programas prioritarios del Gobierno y la correspondencia entre las asignaciones anuales y los planes públicos. La maraña de cifras, de rubros y de clasificaciones resulta indescifrable en

---

julio de 1991, con la colaboración del Gobierno de la República de Costa Rica y la colaboración de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID), el Banco Mundial y Fiduciaria de Inversiones Transitorias S.A. (FINTRA). Pág. 26.

205 ESQUIVEL V., Francisco y ZUÑIGA CH., Guillermo. "*La Reforma Presupuestaria y la Asamblea Legislativa.*" Consultoría auspiciada por el Centro para la Democracia. Asamblea Legislativa de Costa Rica, marzo 1994. Pág. 4.

206 *Ibíd.*

207 *Ibíd.* Op. cit. Pág. 5.

> términos de los objetivos y metas que pretende alcanzar el sector público durante la vigencia presupuestaria. Allí no aparece el concepto de programa como un conjunto de acciones temporales, de inversión o funcionamiento, que movilizan recursos humanos, físicos y financieros de una o varias entidades, para conseguir objetivos y metas específicas y evaluables[208]."

En síntesis, el proceso presupuestario está totalmente divorciado de la planificación de la acción del Estado, lo que impide el adecuado control parlamentario.

En esta dirección, Rodolfo Piza Escalante, Magistrado de la Sala Constitucional, critica la improvisación con que cada año se programan los gastos del Estado, sin obedecer a un verdadero plan nacional de desarrollo: "*que todo el tiempo se pregona y que todos los años se promete, pero que nunca llega.*" También se refiere, negativamente, a la tendencia de crecimiento indiscriminado de los gastos de: "*una burocracia cada vez más frondosa y más voraz*". Critica, asimismo lo que denomina un equilibrio presupuestario disfrazado, que deja sin cubrir obligaciones ineludibles del Estado: "*para obligarnos después a subsanarlas mediante el expediente peligroso del aumento de la deuda pública o de los impuestos*". Por último, el Magistrado Piza reprueba las partidas específicas, porque sólo sirven para satisfacer: "*los intereses de la clientela electoral de algunos diputados y los privilegios de algunas comunidades*"[209].

Estas deficiencias deben llevar a una reforma profunda del proceso presupuestario y a la planificación. En el marco de la reforma del Estado adquieren especial importancia. Por ello, los partidos políticos, el Gobierno de la República y la

---

208 VALLEJO, César. "*Memorias de los Seminarios sobre Reforma del Estado*". Op. cit. Pág. 82-83

209 Sesión Ordinaria N° 90 del 26 de noviembre de 1976.

Asamblea Legislativa deberían efectuar la reformas necesarias, a fin de convertir el presupuesto de la República en el reflejo del Plan Nacional de Desarrollo; sólo así se podrá controlar el gasto público, con base en criterios eficaces de la acción pública.

Modernamente, el presupuesto ha dejado de ser una simple lista de ingresos y gastos probables. Hoy, se sabe que detrás de esa nómina de ingresos y gastos debe haber todo un plan de acción; esta concepción lleva implícita la idea de que primero se debe pensar en los objetivos y metas; pues es en función de ellos que el gasto adquiere importancia: *"Así, el presupuesto moderno se puede considerar un instrumento muy valioso de programación, y a la vez una herramienta de ejecución y control de la planificación"*[210].

Otro serio problema para ejercer el control sobre los presupuestos, es que la Asamblea Legislativa está imposibilitada de ejecutar un adecuado control político de los presupuestos de las instituciones autónomas, los cuales representan, aproximadamente, un sesenta por ciento del presupuesto público total. Cada institución prepara su propio presupuesto y lo somete a la aprobación técnica contable de la Contraloría General de la República. Este proceso adolece de las mismas deficiencias técnicas, señaladas para los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República y, por tanto, debe ser revertido, para que respondan no sólo al Plan Nacional de Desarrollo, sino también para que puedan ser objeto de control político, sobre todo el gasto público[211].

---

210 URRUTIA ROJAS, Claudio. *"Presupuesto y Auditoría"*. San José, Costa Rica. Editorial Universidad Estatal a Distancia, 1993. Pág. 21.

211 CHAVERRI SOTO, Danilo. *"Hacia un Estado Solidario"*. En: Ideario Costarricense. San José, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica y Universidad Nacional. Impreso en el Departamento de Publicaciones de la Universidad Nacional, 1993. Pág. 500.

La reforma debe garantizar al Parlamento la aprobación y supervisión del gasto público total y no sólo el del Gobierno central, como sucede en la actualidad. La Asamblea debe estar en capacidad de pronunciarse, respecto de si los recursos públicos se han utilizado del modo más eficaz posible y si se justifica seguir dotando de fondos a determinados programas o instituciones.

De acuerdo con la Constitución Política, los diputados están facultados para introducir modificaciones en los presupuestos ordinarios y extraordinarios enviados por el Poder Ejecutivo. En otras palabras, los diputados no se limitan a aprobar o improbar el plan de gastos, preparado técnicamente por el Poder Ejecutivo. Por el contrario, participan de manera activa, proponiendo normas, realizando transferencias y presupuestando millones de colones, en partidas específicas, lo cual es inconveniente, desde el punto de vista de la programación del gasto público y el control político de ese gasto. Además, la Asamblea puede aumentar los gastos presupuestados por el Poder Ejecutivo, si a criterio de la Contraloría General de la República existen nuevos ingresos para cubrirlos.

Un ejemplo típico de la inconveniente intervención de la Asamblea Legislativa, en la forma que se debe programar el presupuesto, son las llamadas transferencias económicas. Mediante este mecanismo, se efectúan transferencias millonarias, de un proyecto definido de modo técnico por el Poder Ejecutivo, a otros decididos en forma antojadiza y sobre la marcha, por los diputados. Esta práctica se produce según criterios localistas, divorciados de cualquier prioridad o de la perspectiva de los grandes problemas del país y de la planificación nacional.[212]

---

212 Estas prácticas se dan a pesar de que el artículo 180 de la Constitución dice, expresamente, que los presupuestos sólo pueden ser modificados por leyes de iniciativa del Poder Ejecutivo.

También es inconveniente el rubro millonario de las partidas específicas, por lo menos en la forma en que se dispone en el sistema. De acuerdo con la costumbre legislativa y según el mayor poder político de los diputados pertenecientes a la fracción del partido de Gobierno, ellos pueden programar y financiar algunas obras, mediante la inclusión de partidas específicas para sus respectivas comunidades. Esta práctica es criticable, en el tanto las partidas no responden, al igual que las transferencias, a ningún criterio técnico. Se presupuestan según juicios localistas, demandas de grupos de presión e intereses políticos, pero no con base en el Plan Nacional de Desarrollo.

Otra objeción importante a las partidas específicas es su inequitativa distribución. De acuerdo con la actual práctica parlamentaria, sólo los diputados de la fracción de Gobierno tienen derecho a ellas. Esto implica excluir, en principio, todas las comunidades representadas en la Asamblea Legislativa por diputados de oposición. Las partidas específicas favorecen, injustamente, a unos diputados, en perjuicio de otros y por esta vía unas comunidades obtienen ventajas, en detrimento de otras[213], lo cual resulta repugnante en una democracia.

Pero el problema más grave no es la falta de sentido técnico, en la asignación de recursos que pueden hacer los diputados, sino que: "*esa injerencia socava la neutralidad y la independencia de la Asamblea para exigir al Gobierno la debida justificación de sus programas y, sobre todo, para evaluar y controlar, a nombre de la comunidad, la eficiencia y la eficacia del gasto público*[214]."

---

213 PIZA ESCALANTE, Rodolfo. Sesión ordinaria número 90 del 26 de noviembre de 1976.

214 *Ibíd.* Pág. 86.

Como corolario, se puede concluir que la Asamblea Legislativa no es neutral, en la discusión de los presupuestos. Más bien es una parte muy interesada y como tal no tiene interés en ejercer controles sobre un presupuesto, en el cual ha figurado activamente, no sólo durante su discusión y aprobación, sino también en la asignación de recursos. Los legisladores realizan esfuerzos para que no se descubra la mutilación de algunos programas incluidos en el proyecto de presupuesto, como producto de las transferencias económicas y las partidas específicas comentadas anteriormente.

4. *ANTECEDENTES LEGISLATIVOS*

Cada año en el mes de noviembre, se producen, en el Parlamento, largos e insustanciales debates durante la tramitación del presupuesto en el Plenario. Por las razones apuntadas, se puede concluir que, desde el punto de vista del control político, esos debates no tienen un sentido específico, al no existir un plan nacional de desarrollo, respecto del cual se pueda determinar si se cumplieron o no sus objetivos y con qué grado de eficiencia.

Al final de todo, el proceso de aprobación presupuestaria repite la misma historia de todos los años: la fracción mayoritaria votará afirmativamente y la de oposición, negativamente los presupuestos de la República.

Como consecuencia del anticuado e inoperante sistema presupuestario, que imposibilita al Poder Legislativo para llevar a cabo un adecuado control político sobre él, es muy poco lo que se puede rescatar de esos largos debates.

Revisando los archivos de la Asamblea, aparece, entre las cosas más sobresalientes de esas discusiones, una proposición del exDiputado y ahora Magistrado de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Rodolfo Piza Escalante que, por su importancia y actualidad, conviene

revisar para que se plantee como una gran reforma a todo el régimen presupuestario[215].

En primer lugar, plantea la necesidad de definir el presupuesto como un acto administrativo, sujeto simplemente a la aprobación legislativa y no como una ley. Este sería un paso de gran importancia, pues se eliminaría la posibilidad de los diputados de modificar el presupuesto, con criterios alejados de toda técnica y más bien orientados por el localismo y la recompensa política. Si el presupuesto es un acto administrativo, podrá reflejar, con mayor coherencia, el Plan Nacional de Desarrollo y para el Parlamento será más simple llamar a cuentas al Poder Ejecutivo diciéndole: *"Usted dijo que iba hacer "x" y no lo hizo" o lo hizo ineficientemente"*.

La concepción del presupuesto, como un acto administrativo de la Asamblea Legislativa, implicaría, además, consagrar la exclusividad del Poder Ejecutivo en la formulación del presupuesto. De esta forma, se les prohibiría a los diputados variar el destino de las partidas presupuestadas por el Poder Ejecutivo. Su función se limitaría a aprobar o improbar o, inclusive, podría rebajar las partidas, con lo cual se le daría oportunidad al Poder Ejecutivo, para que redistribuyera las sumas sobrantes, mediante presupuestos extraordinarios. De esta forma, la Asamblea Legislativa pasaría de ser una parte interesada en la elaboración del presupuesto, a una intervención neutral, con lo cual resurgiría, con toda su fuerza, su facultad contralora del gasto público.

Además, se sugiere, como válvula de escape e instrumento de participación de los representantes populares en las ta-

---

215 Acta de la sesión legislativa número 90, celebrada el 26 de noviembre de 1984.

reas del desarrollo, fijar una reserva del dos por ciento del presupuesto, que los diputados distribuirían libremente; pero eso sí, agrega el Magistrado Piza Escalante, garantizando al mismo tiempo, una cuota igualitaria para cada uno de los cincuenta y siete diputados y no sólo para los de la fracción de Gobierno como sucede actualmente.

Una virtud de la reforma propuesta es la de poner un límite máximo al porcentaje que pueden disponer los diputados para partidas específicas. Un dos por ciento como máximo, evitaría, por ser un porcentaje pequeño, que por la vía de las partidas específicas se distorsionen los planes de desarrollo. Además, permitiría a los diputados, en su calidad de representantes populares, canalizar algunos recursos para la solución de problemas locales, los cuales, por la poca importancia relativa en relación con los grandes problemas nacionales, están condenados a no ser tomados en consideración, en la programación nacional. De manera adicional, pero no por ello menos importante, se corregiría el privilegio injusto, que hoy tienen los diputados de Gobierno, de ser los únicos que pueden programar partidas específicas, en detrimento de las minorías legislativas y de las comunidades que no tienen, como representante en el Parlamento, un diputado del partido en el Gobierno.

A estas reformas, habría que agregarles la necesidad de evolucionar, de la idea que conceptúa el presupuesto como una lista de todos los ingresos probables y de todos los gastos autorizados en la Administración Pública, a un presupuesto por programas. Esta concepción trasladaría el centro de gravedad de la intervención del Parlamento, en relación con el presupuesto, del control sobre la legalidad de la utilización de las partidas autorizadas, a otro tipo, técnico-político, en el cual se impone el control parlamentario de la mayor o menor

eficiencia de los programas y servicios a cargo del Poder Ejecutivo y los demás órganos y entes públicos[216].

Tal reforma es una de las más urgentes, para que el Parlamento pueda desarrollar un control político adecuado, sobre el uso de los fondos públicos contenidos en los presupuestos de la República. No obstante, debe advertirse, a pesar de las ventajas que ofrece el presupuesto por programas, que no constituye una panacea para todos los males; surte los mejores resultados para ministerios que realizan obras concretas que, en consecuencia, son cuantificables (por ejemplo, construir "x" número de kilómetros de carreteras o "x" número de edificios). Pero existen otras actividades, no tan fácilmente cuantificables, o para las cuales lo más importante es la calidad (por ejemplo, no es tan importante decir que se educó a "x" número de personas, sino cuál es la calidad de la educación).

VI. Informe escrito del Presidente de la República

1. Concepto

La Constitución Política establece, como uno de los deberes y atribuciones exclusivas de quien ejerce la Presidencia de la República, presentar a la Asamblea Legislativa, al iniciarse el primer período anual de sesiones, un mensaje escrito relativo a los diversos asuntos de la Administración y al estado político de la República, en el cual deberá, además, propiciar las medidas que juzgue de importancia para la buena marcha del Gobierno y el progreso y bienestar de la Nación.[217]

---

216 Entrevista al Lic. Numa Estrada, funcionario de la Asamblea Legislativa.

217 Artículo 139, inciso 4.

Sin duda alguna, el mensaje presidencial representa el control parlamentario más antiguo e importante, a pesar de que no se le ha dado esa connotación. Equivocadamente, la comparecencia del Presidente de la República al Plenario de la Asamblea Legislativa se ha interpretado como un acto simbólico y protocolario, en cumplimiento de formalidades constitucionales.

No obstante, el mensaje presidencial, jurídicamente hablando, constituye un deber para el titular del Poder Ejecutivo, quien no puede decidir, libremente, si asiste o no al Parlamento; por el contrario, ese mensaje constituye una obligación exclusiva para quien ejerce la Presidencia de la República.

El propósito es informar al país. El foro que, para tal efecto, escogieron los constituyentes, desde 1825, es el Parlamento por ser este el Poder representativo de la voluntad nacional ante la imposibilidad de la democracia directa. De tal forma que, cuando el Presidente de la República habla en el Parlamento, lo está haciendo para todos los costarricenses, representados por los cincuenta y siete diputados.

Este control parlamentario se aplica al mensaje escrito, relativo a los diversos asuntos de la Administración. No se trata de un discurso improvisado, sino, por el contrario, de un informe muy serio sobre los logros obtenidos por el Gobierno en un año de labores, el estado político de la República y los proyectos necesarios para la buena marcha del Gobierno, el progreso y el bienestar de la nación.

Planteado de esta forma, el mensaje presidencial es un medio de control sobre el Gobierno, por cuanto el Presidente rinde cuentas a la nación, las cuales, a su vez, sirven de parámetro al Parlamento para la evaluación de la labor del Poder Central.

2. *PROCEDIMIENTO*

La relevancia de este instrumento de control parlamentario la ilustra el procedimiento exigido al Presidente, para rendir su informe anual de labores. De acuerdo con el Reglamento de la Asamblea Legislativa, el Plenario celebrará dos sesiones el día primero de mayo de cada año. La primera se efectúa a las nueve horas, con el propósito, entre otras cosas, de instalar la Asamblea, cuando corresponda, abrir las sesiones y elegir el Directorio.

La segunda sesión se inicia a las quince horas o a una hora posterior, según lo determine el Presidente , si la primera sesión no hubiera concluido antes de esa hora. El propósito de esta sesión es, precisamente, que el Presidente de la República presente su informe de labores al país. En ella, ningún diputado puede hacer uso de la palabra, salvo el Presidente de la Asamblea; sin embargo, lo importante es el mensaje presidencial.

Esta sesión es única en el año y como tal está revestida de mucha solemnidad. Para su realización, la Asamblea invita a los miembros de los Supremos Poderes, a los Magistrados del Tribunal Supremo de Elecciones, al Contralor y el Subcontralor General de la República, al Procurador General de la República, al Defensor de los Habitantes de la República, a los Jefes de las Misiones Diplomáticas, acreditadas ante el Gobierno de Costa Rica, y a los jerarcas de la Iglesia Católica.

Todos los medios de comunicación colectiva cubren esta sesión. La radio y la televisión transmiten, en vivo, todas las incidencias que ocurren durante ella y el público, en general, la sigue con muchísima atención.

Las sesiones del Plenario de la Asamblea Legislativa, de las dos primeras hábiles, inmediatamente siguientes a cada primero de mayo, se dedican al análisis del mensaje

constitucional del Presidente de la República. En esos días, se realiza la sesión desde las quince horas y no se puede levantar antes de las diecinueve horas. Cada fracción de un solo diputado cuenta con un turno de hasta media hora; las de dos o más diputados, de hasta una hora y las dos mayoritarias, de hasta dos horas. La fracción de Gobierno puede presentar sus observaciones al final.[218]

En otras palabras, el discurso del Presidente de la República, mediante el cual rinde cuentas al país y anuncia las medidas necesarias para la buena marcha del Gobierno y el progreso y bienestar de la nación, es analizado y discutido en detalle, en el seno del Parlamento. Estas son, realmente, sesiones especiales, porque, además de discutirse el discurso del Presidente, la Asamblea, con el ánimo de profundizar al máximo sobre este tema, les dedica todo el tiempo disponible.

En ese debate, toman parte todos los partidos políticos representados en la Asamblea y, por lo general, existe un gran interés de los diputados por participar en la discusión. Tal es la presión ejercida por los diputados, para discutir el informe presidencial, que el tiempo se divide entre los diferentes partidos representados en la Asamblea, de acuerdo con el número de diputados que poseen; a su vez, cada partido organiza la forma en que los miembros de su fracción parlamentaria se distribuirán el tiempo que les corresponde, así como los temas sobre los cuales les interese profundizar.

3. *EFECTOS*

Este medio de control parlamentario es de una gran importancia, porque el Presidente de la República, como la figura política más importante del Gobierno, es la persona

---

218 Artículo 193 del *Reglamento de la Asamblea Legislativa.*

obligada a informar al país sobre la Administración Pública y los proyectos calificados de importantes para el progreso y el bienestar de la nación. No se trata de cualquier funcionario, sino que es el Jefe del Gobierno, quien debe rendir cuentas de su labor al país.

Su informe constituye el parámetro a partir del cual los diputados efectúan el análisis de la labor del Gobierno. El mensaje presidencial también servirá de base para los editoriales y la labor periodística de análisis y opinión, que se realiza en los días siguientes al primero de mayo. Finalmente, el pueblo puede, a partir de un informe que ha escuchado a través de la radio o la televisión, o leído en los periódicos, juzgar, controlar y efectuar sus propios juicios sobre la labor del Presidente, en particular, y del Gobierno, en general. De ahí que sus efectos políticos sean tan importantes.

4. *ANTECEDENTES LEGISLATIVOS*

No existe un reglamento que defina la forma mediante la cual el Presidente de la República deba elaborar su informe anual. Esa es una decisión de estricto estilo personal de cada Presidente.

Así, existen discursos cargados de detalles y tan extensos, como los del exPresidente Rodrigo Carazo Odio, que le tomaban hasta cuatro horas de exposición; o generales y cortos, como los del exPresidente José Figueres Ferrer.

El análisis de esos discursos ilustra la personalidad de los Presidentes. Algunos, muy pocos por cierto, han empleado ese mandato constitucional para resaltar su figura y los logros personales, dejando en un segundo plano los diversos asuntos de la Administración Pública. Y en todos, casi que invariablemente, solicitan ayuda al Parlamento para las medidas que juzguen importantes para la buena marcha de los asuntos públicos.

Ello confirma que la parte medular del informe presidencial, desde el punto de vista del control político, no es el acto protocolario de entrega al Plenario y al país, sino el debate que se generará en el seno de la Asamblea, en la prensa y en la opinión pública, en los días siguientes. De la profundidad del análisis de los parlamentarios y los medios de comunicación colectiva, dependerá siempre la eficacia de este control. Una prensa independiente y crítica y unos legisladores comprometidos con los grandes intereses nacionales, obligarán, siempre, a un Presidente a asumir con mucha responsabilidad su informe anual de labores.

Aunque se ha hecho referencia, exclusivamente, a la obligación constitucional de los Presidentes de informar al país, los días primero de mayo de cada año, es interesante llamar la atención sobre el hecho de que se ha iniciado una nueva práctica legislativa: el análisis y la discusión del mensaje en la toma de posesión de un nuevo Presidente.

Ese discurso, como es natural, siempre genera mucha expectación, no sólo por el marco esplendoroso donde se produce, sino también porque, por su medio, el Jefe de Estado esboza, en líneas generales, cuáles serán los campos de mayor preocupación del nuevo Gobierno.

Sin que constituya una regla, en ese discurso también se producen críticas al Gobierno saliente. En relación con esto, el exPresidente Rafael Angel Calderón Fournier,[219] al asumir su mandato y refiriéndose a la situación fiscal del país, dijo que las arcas estaban vacías. Cuatro años más tarde, en ocasión de la misma ceremonia, el 8 de mayo de 1994, el Presidente José María Figueres Olsen afirmó que las arcas no

---

219 Presidente de Costa Rica de 1990 a 1994.

sólo estaban vacías, sino que se las habían llevado para la casa.

Lo que se quiere destacar al recordar eso, es que, por primera vez en el Parlamento costarricense, el mensaje de toma de posesión del Presidente fue objeto de control y debate político. El discurso del Presidente Figueres Olsen y, principalmente, la frase en alusión a las arcas del fisco, produjo tal reacción negativa en el partido mayoritario de oposición: la Unidad Social Cristiana, que obligó al partido oficialista, Liberación Nacional, a convenir un debate reglado,[220] por espacio de dos días, con el único propósito de discutir el mensaje de toma de posesión.

Este debate no lo contempla la Carta Magna ni el Reglamento de la Asamblea; pero, sin duda, a partir de ahora, se constituirá en una sana costumbre parlamentaria. El discurso de la toma de posesión no puede ser sólo una bella pieza retórica; debe constituir, asimismo, la plataforma de la acción del futuro Gobierno. En ese tanto, su análisis y discusión constituyen una necesidad por parte del Parlamento.

VII. Memoria anual de los Ministros

1. Concepto

Anteriormente, se dijo que un ministro de Gobierno puede ser interpelado y hasta objeto de un voto de censura; también que puede presentarse cuando lo desee al Plenario de la Asamblea, para brindar las explicaciones que estime

---

220 En un debate reglado, generalmente las fracciones parlamentarias convienen un tiempo máximo de discusión para un determinado tema, y el tiempo que a cada fracción le corresponderá usar. El tiempo se distribuye, proporcionalmente, de acuerdo con el número de diputados de cada fracción.

pertinentes para los intereses del país; además, que está en la obligación de rendir los informes solicitados por la Asamblea, en el ejercicio de sus funciones. Dentro de esta lista de controles, debe agregarse la memoria anual de los ministerios.

La Constitución Política establece que los ministros de Gobierno presentarán, a la Asamblea Legislativa, cada año, dentro de los primeros quince días del primer período de sesiones ordinarias, una memoria sobre los asuntos de su dependencia.[221]

Empero, ni la Constitución Política ni el Reglamento de la Asamblea definen qué se debe entender por "memoria". Tampoco las actas de la Asamblea Nacional Constituyente permiten extraer una idea sobre este particular. En los diccionarios, se define esa palabra como la relación de gastos y la exposición de hechos, datos o motivos referentes a determinado asunto. Con esos antecedentes y teniendo en consideración la naturaleza del mensaje presidencial, de los primeros de mayo, por analogía se podría decir que la memoria ministerial es el informe escrito, que los ministros de Gobierno están obligados a rendir a la Asamblea Legislativa, cada año, relativo a los diversos asuntos de su dependencia, en la cual debe proporcionar de manera detallada cuenta de lo realizado, así como de los programas de importancia para cada ministerio y el bienestar del país. Más claramente, así como se exige al Presidente de la República rendir un informe de sus labores, al Poder Legislativo, lo mismo se requiere de los ministros, pero por escrito.

No existe, sin embargo, un concepto uniforme de lo que deben ser las memorias ministeriales. Lamentablemente, cada dependencia redacta la suya, a su libre albedrío. Para el

---

221 Artículo 144.

control parlamentario sobre la eficacia de la ejecución de los programas públicos, las memorias no deberían ser el resultado de la decisión unilateral de cada jerarca.

Por el contrario, la Asamblea, por su competencia para ejercer el control político, debería preocuparse del tema y elaborar una guía, una tabla de contenidos mínimos de esos informes ministeriales. Un marco conceptual así facilitaría el control parlamentario, en el tanto los ministros estarían obligados a reportar y explicar al país, por medio de las memorias lo que a la Asamblea y al país le interesa conocer y no lo que se le ocurra reportar a los ministerios, tal y como sucede en la actualidad.

Costa Rica debe evolucionar hacia un concepto uniforme de la memoria anual. Esto fortalecería el control que la Asamblea Legislativa debe llevar a cabo, sobre la actividad de los ministerios. Esa es una tarea por realizar y es al Parlamento al que le corresponde tomar la iniciativa.

También debería considerarse la posibilidad de que el ministro acuda a la Asamblea, para efectuar, de viva voz, de su memoria anual y explicar las dudas y contestar las preguntas que formulen los diputados. Para evitar el congestionamiento de la agenda legislativa, en lugar de exigirse a todos los ministros comparecer, para explicar su memoria, cada año debería solicitarse la presencia de tres a seis ministros, escogidos al azar, o de acuerdo con las preferencias de los partidos de oposición.[222]

---

222 La práctica parlamentaria de 1825 hasta 1948 fue que el Secretario de Estado tenía que comparecer ante el Congreso y leer su memoria. Luego ésta era trasladada a una Comisión, que recomendaba o no su aprobación.

2. *PROCEDIMIENTO*

No existe un procedimiento para el estudio de las memorias anuales de los ministerios. Es más, formalmente en el nivel legislativo no se les da ninguna importancia.

La obligación constitucional, para los jerarcas de cada ministerio es enviarlas a la Asamblea Legislativa, durante los primeros quince días de cada mes de mayo. Las memorias son remitidas a la Secretaría del Directorio, la cual las deposita en la Biblioteca de la Asamblea, donde quedan a disposición de los legisladores. La consulta de ellas, a partir de ese momento, será un asunto de interés estrictamente personal de cada diputado; pero en el nivel institucional, no se les da ningún tratamiento especial. De modo que las memorias se constituyen en reportes ministeriales, nada o poco consultados por los parlamentarios, y mucho menos discutidos por la Asamblea.

Ante ese enorme vacío reglamentario, cabe la pregunta sobre cuál sería el procedimiento por seguir, por un diputado que quisiera formalizar una queja o llamar la atención del Plenario, en relación con alguna de estas memorias ministeriales. Los caminos son varios; todo depende de la oportunidad y la gravedad de los hechos denunciados. En forma general, se puede decir que el diputado dispone del voto de censura, las interpelaciones, las excitativas y hasta de las comisiones especiales de investigación, para denunciar o solicitar que se investigue un hecho o una política ministerial que estime violatoria del ordenamiento jurídico, la ética en el ejercicio de la función pública o las aspiraciones de la voluntad popular.

3. *EFECTOS*

Como medio de control político, la memoria anual es un instrumento absolutamente ineficaz en Costa Rica, por tres

razones, principalmente: no existe un concepto uniforme de lo que deben ser las memorias; por eso, cada ministro reporta lo que quiere y, normalmente, busca exaltar su figura. Como dice el historiador de la Asamblea Legislativa, Felipe Fernández, "*...las memorias se han convertido en verdaderos álbumes, donde lo estelar es la fotografía a todo color de los Jerarcas de las instituciones*[223]." Ante esta realidad, no se pueden evaluar, positivamente, las memorias como instrumento de control político.

La experiencia enseña que: "*en realidad, los diputados no solamente no leen esos informes de una manera crítica y analítica, sino que, en la mayoría de los casos, ni siquiera las consultan o las leen del todo*[224]." Realmente, al no presentarse las memorias de forma que constituyan verdaderos informes de labores y explicaciones de las proyecciones de cada ministerio, según lo apuntado, los diputados no tienen ningún aliciente para leer esos largos documentos.

En síntesis, las memorias anuales, como instrumento del control parlamentario, son ineficaces porque en la actualidad, no existe un procedimiento especialmente dispuesto para su análisis. El Reglamento de la Asamblea Legislativa, en general, ni las agendas legislativas, en particular, disponen de un espacio para su estudio. Estas tres razones, individual o conjuntamente consideradas, son cómplices de la ineficacia de las memorias ministeriales, como control parlamentario. Estos tres hechos, a su vez, constituyen un antecedente negativo para justificar un replanteamiento total de este control político.

---

223 FERNÁNDEZ RIVERA, Felipe. "*Historia del Poder Legislativo Costarricense*". San José, Costa Rica, Imprenta Nacional, 1993. Pág. 137.

224 MUÑOZ, Hugo Alfonso. "*La Asamblea Legislativa en Costa Rica*". Op. cit. Pág. 274. En ese mismo sentido, véase también a ROJAS, Magda Inés. "*El Poder Ejecutivo en Costa Rica*". Op. cit. Pág. 110.

4. *ANTECEDENTES LEGISLATIVOS*

Por lo anteriormente descrito, es fácil concluir que el estudio de las memorias anuales de los ministerios, como instrumento del control parlamentario, no sólo es pobre, sino prácticamente nulo. No existen antecedentes legislativos de importancia, que ilustren la eficacia de este instrumento, razón por la cual se plantea la necesidad de exigir a los ministros que acudan al Plenario, a defender su labor, tal y como lo hace el Presidente de la República.

VIII. Informes solicitados por la Asamblea Legislativa

1. *CONCEPTO*

La Constitución Política, en relación con el artículo 111 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, establece que los ministros y las instituciones del Estado deben rendir, al Parlamento, los informes que les solicite, en uso de sus atribuciones. Además, el Reglamento señala que dichas solicitudes deben ser atendidas con prontitud y de manera prioritaria, por las instituciones y los funcionarios requeridos.[225]

Esa facultad legislativa es una valiosa herramienta para el cumplimiento de todas las funciones legislativas. Con mucha frecuencia, el Parlamento solicita al Poder Ejecutivo y los demás órganos y entes públicos, su criterio sobre algún asunto en trámite legislativo. En el Estado moderno, por cuestiones técnicas, económicas, sociales y políticas, el Parlamento requiere, imperiosamente, estar informado para tomar las decisiones correctas sobre los problemas planteados[226].

---

225 Artículo 140, inciso 11), *Reglamento Asamblea Legislativa.*

226 ROJAS, Magda Inés. *"El Poder Ejecutivo en Costa Rica"*. Op. cit. Pág. 109.

Asimismo, la solicitud de informes al Poder Ejecutivo, concretamente a los ministros y demás órganos y entes públicos, es un instrumento del control parlamentario. Por medio de esos informes, los legisladores pueden además de incrementar sus conocimientos técnicos en una materia, pedir explicaciones sobre asuntos de interés público y divulgar las conductas y las actividades gubernamentales que estimen cuestionables.

Para John Stuart Mill: "*El verdadero oficio de una Asamblea representativa es el de vigilar y el de controlar al Gobierno; de poner en claro todos sus actos, de exigirle justificación de los mismos cuando estos actos parezcan discutibles y de denunciarlos si son condenables*[227]." Por tanto, al ser el Parlamento el nexo mediador entre la nación, titular exclusivo de la soberanía[228], y el Gobierno, entendido ampliamente como todos los órganos y los entes públicos, resulta absolutamente lógico que pueda solicitar informes y explicaciones, para garantizar el respeto del ordenamiento jurídico, la ética en el ejercicio de las funciones públicas y la obediencia del Gobierno a la voluntad popular.

Es importante señalar que, aunque el Reglamento de la Asamblea establece que se podrán solicitar toda clase de informes, en realidad ese, que parece un derecho ilimitado en favor del Parlamento y los diputados, no lo es, en razón de los límites que derivan de la Constitución misma.

Por ejemplo, la Carta Magna garantiza el libre acceso a los departamentos administrativos, con propósitos de información; pero establece dos barreras infranqueables para los diputados y cualquier ciudadano. La primera de ellas es

---

227 MILL, John Stuart, cit. por Hugo Alfonso Muñoz. *Op. cit.* Pág. 274.

228 Artículo 2 de la *Constitución Política.*

exigir que los asuntos sobre los cuales se pide información sean de interés público. La segunda barrera son los secretos de Estado.[229] Otro límite del Parlamento, para solicitar informes al Poder Ejecutivo, demás órganos y entes públicos, según se dijo, son los documentos privados, las comunicaciones escritas y orales de los habitantes de la República, tal y como lo establece el artículo 24 de la Constitución Política.

Al igual que como se explicó en el caso de las interpelaciones, la Asamblea no puede, como poder de la República, los presidentes de las comisiones en su condición de tales ni los diputados, en actuación personal solicitar informes relacionados con asuntos en tramitación, de carácter diplomático o que se refieran a operaciones militares pendientes.

Es importante tener presente esa interpretación, ya que en el futuro podría evitar conflictos entre Poderes o entre diputados y otros funcionarios de la Administración Pública. El derecho que asiste a los diputados, para solicitar informes, no es un derecho absoluto, sino que encuentra límites en algunas normas de la Constitución Política. Pero ellas no deben ser interpretadas aisladamente: "*sino en armonía entre sí, en todo lo que se refiera a la misma materia o a materias conexas, y también cuando unas protegen determinados derechos e intereses que entran en conflicto con lo que otras disponen, en cuyo caso es necesario conciliarlas o resolver cuáles son de carácter predominante (...)*".[230]

---

229 Artículo 30.

230 SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución 115, de las diecisiete horas del cuatro de octubre de mil novecientos ochenta y tres. Recurso de Amparo interpuesto por el Doctor Oscar Aguilar Bulgarelli, Diputado a la Asamblea Legislativa, contra el señor Presidente de la República, Luis Alberto Monge Alvarez y el señor Ministro de Planificación y Política Económica, Claudio Antonio Volio Guardia. Pág. 13.

2. *PROCEDIMIENTO*

El procedimiento para solicitar informes es simple. Se realiza mediante una moción de orden, en cualquier estado del debate, en comisión o en el Plenario. Esta vía faculta a los legisladores, para gestionar que la Asamblea Legislativa solicite los informes pertinentes para la buena marcha de los asuntos públicos. Estas mociones, una vez aceptadas como tales por el Presidente de la Asamblea, se ponen a votación, sin previo debate. Otra posibilidad es que, de oficio, los presidentes de las comisiones permanentes y especiales soliciten los informes.[231]

Esa facultad también se extiende a los diputados, en su carácter personal. En otras palabras, cualquiera de los cincuenta y siete legisladores, a título personal y sólo teniendo en cuenta los límites apuntados líneas atrás, puede gestionar los informes que estime oportunos para el buen desempeño de su trabajo parlamentario o el control político.

El complemento de esta importante facultad legislativa es la obligación constitucional, a cargo de las instituciones y los funcionarios públicos requeridos, de actuar con prontitud y de forma prioritaria. No obstante, el Reglamento de la Asamblea no define qué debe entenderse por "prontitud y prioridad". Esa falta de precisión debería ser corregida, señalando, expresamente, un límite máximo de diez días para la entrega de informes. Cuando el cumplimiento de ese plazo sea imposible, por razones técnicas o materiales, el funcionario o la institución de que se trate debería pedir una prórroga al diputado o la Asamblea, señalando las razones de su incumplimiento. Una reforma así volvería mucho más efectivo este control parlamentario.

---

231 Artículos 153 y 111 del *Reglamento de la Asamblea Legislativa.*

3. *EFECTOS*

La solicitud de informes es importante, ya que su naturaleza instrumental permite a la Asamblea, el cumplimiento de todas las funciones que la Constitución Política y el sistema político le han encomendado.

Es difícil pensar en un mecanismo más eficiente, para hacer pública una conducta o una política gubernamental cuestionable. Por otro lado, su ejercicio resulta relativamente fácil. No es necesario acudir al Plenario o a una comisión, para pedir un informe; tampoco son necesarias las negociaciones políticas, tan difíciles en la Asamblea para su ejercicio; tampoco es necesario someterse a la espera que implica el orden del día del Plenario y de las comisiones.

Para hacer efectivo este control, basta la acción de un solo diputado. En efecto, un legislador podría intentar obtener consenso para solicitar un informe, de manera colegiada, pero ello no es necesario. Por razones de oportunidad política y los efectos buscados en términos del control político, lo aconsejable en este caso, más bien es la acción individual de los congresistas.

Si uno de los propósitos del control parlamentario es mantener informada a la opinión pública, la acción de un solo diputado puede ser suficiente para influir, de manera decisiva, sobre la voluntad del electorado, haciendo públicas las políticas y conductas indebidas de los ministerios y las instituciones autónomas, mediante los informes solicitados a esas dependencias. Por ello, resulta altamente conveniente que los diputados sean más acuciosos, en el uso de este instrumento contralor. Su práctica diaria, con los propósitos descritos, definitivamente fortalecería el Parlamento y haría de la democracia costarricense un sistema más depurado, garantizando así una mayor responsabilidad de los gobernantes.

4. *ANTECEDENTES LEGISLATIVOS*

La Asamblea Legislativa, de manera constante, solicita informes al Poder Ejecutivo y las instituciones públicas, para el cumplimiento de sus funciones técnicas, pero no para el ejercicio del control político. Lamentablemente, los diputados no se han percatado de lo práctico de este instrumento, para controlar el ejercicio del poder político.

En los archivos de la Asamblea se hallan dos valiosos casos, que permiten ilustrar bien el ámbito de acción y los alcances de este importante instrumento.

El primero se refiere a una información que el Diputado Noé Vargas Castillo solicitó al Banco Nacional, al Banco de Costa Rica y al Banco Anglo Costarricense, en relación con unas operaciones crediticias de las sociedades Arreglo Agrícola Liberia S.A., Arreglo Agrícola Nicoya S.A. y Arreglo Agrícola Ciudad Neily S.A. Este caso es digno de mención, porque las tres entidades bancarias se negaron a entregar la información solicitada. En virtud de lo cual, el Diputado Vargas Castillo estableció un recurso de amparo contra esos bancos, ante la Sala Constitucional[232], el 29 de julio de 1991.

En el recurso, el Diputado Vargas Castillo, defendía, fundamentalmente, la facultad que la Constitución Política y el artículo 111 del Reglamento de la Asamblea otorga a los legisladores, para solicitar, en lo personal, toda clase de informes a las instituciones y funcionarios públicos; solicitudes que deben ser atendidas con prontitud y prioridad. Defiende, además, su cargo de legislador y representante del pueblo, conforme al artículo 105 de la Constitución Política, lo cual le

---

232 Recurso de Amparo No. 1793-S-91. Noé Vargas Castillo contra el Banco Nacional de Costa Rica, el Banco de Costa Rica y el Banco Anglo Costarricense.

habilita para cumplir funciones de investigador, fiscalizador y vigilante de los intereses del pueblo.

En lo fundamental, los tres bancos citados contestaron el recurso, alegando que la entrega del informe solicitado violaría el artículo 24 de la Constitución Política, el cual protege el ámbito de acción privada en general y, en el caso particular, el secreto bancario.

Con esos antecedentes, mediante la resolución de las nueve horas del seis de setiembre de mil novecientos noventa y uno, la Sala rechazó el recurso, diciendo que si bien el artículo 111 del Reglamento citado:

> "otorga a los diputados en lo personal el derecho a peticionar ante los órganos públicos, también lo es que ello debe entenderse rectamente normado para los asuntos en donde haya interés público de por medio. (...) En el caso concreto de los bancos, hay normativa suficiente (art. 24 de la Constitución Política, 265 del Código de Comercio y 203 del Código Penal), que hacen razonable lo actuado por los Bancos al contestar al señor Diputado Vargas Castillo. No puede entenderse que el artículo 105 de la Constitución, por su parte, bonifique cualquier petición formulada por un legislador sino que la entidad requerida deberá actuar conforme con lo estatuido para el caso concreto, máxime que, como el sub examine, la actividad bancaria, no obstante estar en manos de una empresa pública, sigue siendo actividad privada, regida por normas de derecho privado[233]."

Este caso es de suma importancia, fundamentalmente por tres razones. En primer lugar, porque se contesta la pregunta de quién controla a la Asamblea. Con frecuencia, cuando se defiende la función del control parlamentario, como un medio para fiscalizar las actividades del Poder Ejecutivo y los

---

233 *Ibíd.*

demás órganos y entes públicos, se plantea, críticamente, que el Parlamento se arroga la facultad de controlar la Administración Pública, pero que a él nadie lo controla. Este cuestionamiento, sin embargo, no es cierto, porque además de los frenos y contrapesos naturales del sistema, en el caso particular costarricense, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, como se demuestra en este caso, corrije los abusos en que pueda incurrir la Asamblea Legislativa.

Otro aspecto por destacar del caso analizado, es el reconocimiento expreso de la instancia constitucional, sobre la facultad de los diputados para pedir informes a las instituciones y los funcionarios públicos. Más claro, no se necesita que sea el Parlamento el que solicite un informe, para obligar a la Administración Pública, basta con que un diputado lo solicite, para que se deba entregar.

Este caso crea un importante antecedente, ya que la Sala Constitucional, aunque reconoce la existencia de esa función legislativa, también establece una valiosa jurisprudencia, que confirma lo expuesto líneas atrás, al señalar la existencia de algunos límites de una facultad legislativa que, en principio parece absoluta e ilimitada. Así, pues, debe entenderse que la Asamblea Legislativa y los diputados pueden solicitar informes, pero sólo cuando haya un interés público de por medio.

El segundo caso, que interesa comentar, es de mayor impacto práctico; pues ilustra hasta dónde puede llegar un legislador en la búsqueda de información. Además, pone de manifiesto la obligatoriedad que implica este control, aun cuando la persona obligada a entregar un informe sea el propio Presidente de la República.

En 1983, el sector agropecuario costarricense estaba sumido en una gran crisis. El Presidente de la República, don Luis Alberto Monge Alvarez, solicitó a su Ministro de Pla-

nificación y Política Económica, Ingeniero Claudio Antonio Volio Guardia, un informe sobre ese sector. Transcurridos diez días, desde que fue solicitada la evaluación del sector agropecuario, el Dr. Oscar Aguilar Bulgarelli, Diputado a la Asamblea Legislativa, para el periodo constitucional 1982-1986, le pidió, en tres ocasiones diferentes, al Ministro de Planificación, una copia del informe[234], a lo cual el Ministro se negó, aduciendo que ese informe había sido preparado por encargo expreso del Presidente de la República y que estaba en poder de él, por lo cual le resultaba imposible acceder a su petición[235].

En razón de lo anterior, el Diputado Aguilar Bulgarelli solicitó, directamente, al Presidente Monge Alvarez, el mencionado informe, señalando que:

> "Es evidente que el mencionado informe sobre el sector agropecuario es de especial interés nacional, que por ser elaborado por un funcionario público y por una entidad pública, al que además se le dio amplia divulgación tanto a la hora de solicitar su elaboración como su ejecución, justifica y casi obliga su conocimiento por parte del pueblo costarricense, y es de esperar que no tenga un estricto sentido de privacidad."[236]

Ante esa solicitud, también el Presidente Monge Alvarez se negó a entregar el informe solicitado. Alegó que si bien era cierto que el artículo 140, inciso 11, en relación con el 30 de la Constitución Política, brindaba la posibilidad de solicitar cualquier clase de información, ese derecho no correspondía

---

234 Carta del Exdiputado Oscar Aguilar Bulgarelli al Expresidente de la República, de fecha 4 de agosto de 1983.

235 Carta del Exministro de Planificación y Política Económica, Claudio Antonio Volio, al Exdiputado Oscar Aguilar Bulgarelli, del 3 de agosto de 1983.

236 Carta del 4 de agosto citada.

a cada diputado, en forma personal sino a la Asamblea Legislativa como órgano. Alegó, también, que el informe preparado por el Ministro de Planificación, en torno al sector agropecuario, tenía un carácter confidencial.[237]

Ante esa negativa, el Diputado Aguilar Bulgarelli interpuso un recurso de amparo contra el Ministro de Planificación y Política Económica, Ing. Claudio Antonio Volio Guardia, y el Presidente de la República, don Luis Alberto Monge Alvarez. En el recurso, el Diputado Aguilar Bulgarelli defendió el interés público suscitado por ese informe, así como su capacidad legal para solicitarlo a título personal[238].

El recurso en mención fue resuelto por la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, el 4 de octubre de 1983, mediante una histórica sentencia, redactada por el Magistrado Fernando Coto Albán, con la cual obliga al Presidente de la República a entregar el mencionado informe agropecuario[239].

Aunque la sentencia se refiere a varios aspectos constitucionales de importancia, en lo que interesa, resolvió que:

---

237 Carta del Expresidente de la República, Luis Alberto Monge Alvarez, al Exdiputado Dr. Oscar Aguilar Bulgarelli, del 18 de agosto de 1983.

238 Recurso de Amparo, presentado por el Exdiputado Dr. Oscar Aguilar Bulgarelli, el día 6 setiembre de 1983.

239 Véase la resolución 115, de las diecisiete horas del cuatro de octubre de mil novecientos ochenta y tres. Esta sentencia es de una gran trascendencia histórica, porque entre otras cosas pone de manifiesto la independencia de poderes en Costa Rica al obligarse a un Presidente de la República a hacer entrega de un documento solicitado por un Diputado. Además aclara los alcances del derecho al libre acceso a los departamentos administrativos (artículo 30 de la Constitución). Otro aporte importante del mencionado fallo es la aclaración que hace de algunos conceptos como "secreto de Estado", "seguridad", "defensa", "orden público", "relaciones exteriores", "libertad de prensa" y "libertad de opinión".

"el informe del sector agropecuario no puede calificarse de "secreto de Estado", pues nada tiene que ver con asuntos de seguridad, de defensa o de relaciones exteriores." Dice además, que aunque el informe en mención es de *"orden interno, se refiere a un asunto de interés público, que se rige por el artículo 30 párrafo primero de la Constitución*[240]"; precisamente la norma constitucional que garantiza el libre acceso a los departamentos administrativos, con propósitos de información sobre asuntos de interés público.

Ese caso pone de manifiesto el poder del Parlamento para controlar la actividad del Poder Ejecutivo y los demás órganos y entes públicos, hasta en los casos en los cuales se aleguen secretos de Estado. Esa facultad es tan clara que inclusive el Presidente de la República debe someterse a dicha potestad. El caso en examen también es un ejemplo concreto de la efectividad que tiene la solicitud de informes de los diputados a las instituciones y funcionarios públicos, como instrumento de control parlamentario. Además, enseña que un diputado puede acudir a la Sala Constitucional para exigir la entrega de un informe, cuando la institución o el funcionario se niegue a entregárselo.

IX. Autorización legislativa al Presidente de la República para salir del país

1. CONCEPTO

La Constitución Política establece, como deberes y atribuciones exclusivas de quien ejerce la Presidencia de la República, la obligatoriedad de obtener permiso de la Asamblea cuando necesite salir del territorio nacional, excepto para dirigirse a cualquiera de los países de América Central

240 *Ibíd.*

o a Panamá y por plazos no mayores de diez días, cada vez, para lo cual bastará con una comunicación anterior a la Asamblea Legislativa. La disposición es obligatoria para el Presidente, mientras ejerza su cargo y hasta un año después de haber cesado en él.

Cuando el Presidente solicite permiso para viajar fuera del istmo Centroamericano, la Asamblea queda obligada a pronunciarse, ya sea concediéndole permiso o denegándoselo en tiempo.[241]

De cualquier forma, la solicitud de permiso constituye otro instrumento de control parlamentario, tendiente a velar porque el Presidente de la República sólo viaje lo estrictamente necesario, cuando sus viajes respondan a motivos justificados de interés nacional. Puede pensarse, también, que la exigencia de los permisos tiene el propósito implícito de un control económico sobre el fisco, al evitar el turismo presidencial y el de las grandes delegaciones que suelen acompañar al Presidente. Sin embargo, ni la Constitución ni las actas de la Asamblea Nacional Constituyente dicen nada al respecto.

Sí es claro que los permisos facilitan el control mediante el cual la Asamblea analiza la oportunidad y la necesidad de esos viajes[242]. Pocas normas del ordenamiento jurídico costarricense reflejan, de manera tan clara la competencia del Parlamento para pedir cuentas y exigir responsabilidad de sus actos al Presidente de la República, como la norma en comentario. Solicitar permiso no es un acto potestativo, por el contrario es una obligación de quien ejerce la primera magistratura. De tal forma que el Parlamento puede conceder o denegar tal permiso.

---

241 Artículo 139, inciso 5).

242 SOLIS FALLAS, Alex. *Asamblea Legislativa de Costa Rica*. Acta de la Sesión Ordinaria número 68, 16 de setiembre de 1987. p.15

Ahora bien, aunque esa sea una disposición Constitucional, es evidente que, en este momento, constituye un anacronismo o, como dice Alberto Cañas, Presidente de la Asamblea Legislativa (1994-1995), es "*un resabio de tiempos coloniales*".[243]

Hoy, cuando Costa Rica es reconocida, mundialmente, por sus esfuerzos pacificadores en el área centroamericana y además está luchando por la apertura y la integración económica, razón por la cual las relacionas internacionales crecen a pasos agigantados[244], no tiene sentido que el Presidente, cada vez que necesite viajar, deba solicitar permiso a la Asamblea Legislativa.

De acuerdo con el derecho internacional, el Presidente de la República puede representar a la nación en las relaciones internacionales, e incluso es el único que por sí puede comprometer al país, sin necesidad de que compruebe, con otros documentos, sus credenciales, como ocurre con los embajadores y el propio Ministro de Relaciones Exteriores, quienes sí deben hacerlo.[245] De tal modo que la Constitución Política resulta desfasada, al exigir al Presidente permiso legislativo para poder representar al Estado en otro país, mientras que en el contexto internacional su investidura, se reconoce, sin necesidad de acreditaciones o autorizaciones de ninguna especie.

2. *PROCEDIMIENTO*

El procedimiento para el ejercicio de este control es muy simple. El Presidente de la República envía a la Asamblea

---

243 CANAS ESCALANTE, Alberto. La Nación. Viernes 20 de mayo de 1994, pág. 6 A.

244 Expediente Legislativo 10.512. Reforma al artículo 139, inciso 5) de la *Constitución Política*, p. 1

245 *Ibíd.*

Legislativa una carta en la cual solicita el correspondiente permiso para poder abandonar el país. Por regla general, la solicitud es realmente informal, pues se limita a indicar el país o los países que visitará[246].

En cuanto la solicitud se recibe en la Asamblea, se incluye inmediatamente en el orden del día de las sesiones plenarias, en el capítulo de permisos y autorizaciones, sección de control político.[247] Cuando corresponde su discusión, el Presidente de la Asamblea ordena la lectura de la carta y después se abre un debate, en el cual cada diputado puede hablar hasta una hora. Posteriormente se procede a la votación y se requiere la mayoría simple para que se apruebe.

3. *EFECTOS*

El efecto es el acto de conceder o no la autorización al Presidente para salir del país.

En la actualidad debe determinarse si este tipo de permiso es efectivo como instrumento de control político. ¿Tiene sentido debatir sobre la conveniencia de un viaje que no se ha producido?; ¿Qué lógica se emplea para controlar un hecho que no se ha producido?

---

246 Por ejemplo, el ExPresidente Oscar Arias Sánchez envió la siguiente carta para su largo viaje por Europa:
"4 de mayo de 1987. DP - 1765-87. En cumplimiento de lo que dispone el inciso 5) del artículo 139 de la Constitución Política, me permito solicitar a la Asamblea Legislativa el permiso correspondiente para ausentarme del país a partir del 9 de mayo en curso y hasta el día 6 de junio entrante, a fin de realizar una gira oficial a varios países de Europa: Portugal, España, Inglaterra, Bélgica, República Federal de Alemania, Santa Sede y Francia. Oscar Arias, Presidente."

247 Artículo 35, punto 2 C, del *Reglamento de la Asamblea Legislativa.*

Pareciera que ninguna. Son muchas las horas que se han consumido discutiendo las solicitudes de permiso de los Presidentes para viajar y, al día de hoy, sólo al Presidente Rodrigo Carazo Odio, le fue denegado un permiso, el 11 de marzo de 1980[248].

Lo correcto, entonces, es realizar el debate al regreso del Presidente; pues la discusión se produciría sobre la base concreta del informe que él estaría obligado a enviar a la Asamblea Legislativa. Esto permitiría a los diputados un control pleno de los viajes presidenciales; así podrían valorar los beneficios concretos para el país, en relación con el tamaño de las delegaciones y la duración de esos viajes.

Estas razones han justificado varias iniciativas, dirigidas a reformar la Constitución Política; sin embargo, ninguna ha prosperado. Recientemente, incluso se discutió la siguiente enmienda:

> "El Presidente de la República podrá ausentarse del país comunicándolo previamente a la Asamblea Legislativa. A su regreso, en un plazo no mayor de diez días hábiles, presentará un informe por escrito a la Asamblea en el cual explicará las actividades llevadas a cabo en el exterior. La Asamblea podrá discutirlo si al menos diez diputados lo consideran conveniente. La permanencia fuera del país no podrá exceder de un mes salvo expresa autorización de la Asamblea Legislativa."[249]

Lamentablemente, esta inteligente y equilibrada reforma también fue desechada.

---

248 ASAMBLEA LEGISLATIVA. Artículo 31. Expediente No. 6722.

249 Expediente legislativo 9823. Reforma del inciso 5) del artículo 139 de la *Constitución Política.*

4. *ANTECEDENTES LEGISLATIVOS*

Mediante el estudio de esta práctica legislativa de debatir las solicitudes de los permisos presidenciales para salir del país, se determinaron, principalmente, dos cosas: la forma gradual como se ha incrementado el número de viajes presidenciales, desde 1948, y la inoperancia de ese control. Esta particularidad queda demostrada con el hecho de que la Asamblea Legislativa, a pesar del incremento de los viajes presidenciales, únicamente en una ocasión votó en contra de una solicitud de permiso.

Por otra parte, aunque muchas veces se han producido acalorados debates, en los cuales se ha denunciado el abuso en los viajes[250] y el tamaño de las comitivas,[251] no existe un antecedente con el cual se compruebe que una comitiva se redujo como producto del control parlamentario.

La conclusión anterior se refuerza con el caso del Presidente José Figueres Ferrer, quien, el 13 de abril de 1972, salió del país sin el permiso correspondiente de la Asamblea Legislativa. Además, abandonó su cargo sin ser sustituido por ninguno de los Vicepresidentes de la República, el Dr. Manuel Aguilar Bonilla o el Lic. Jorge Rossi Chavarría. Debe destacarse el hecho de que los Vicepresidentes se negaron a sustituir al Presidente, por considerar ilegítima su actuación. Ante la crítica generalizada, don José Figueres Ferrer se defendió manifestando que él había cumplido con el trámite constitucional de solicitar el permiso, pero que la Asamblea no se había pronunciado en tiempo.

---

250 AGUILAR BULGARELLI, Oscar. **Periódico La Nación.** Martes 31 de enero de 1984.

251 La Nación. *"Más de 20 personas acompañarán a Monge en viaje por Asia"*, martes 30 de abril de 1985.

El 27 de diciembre de 1972, nuevamente, el Presidente José Figueres viajó al exterior, sin el permiso constitucional, para entrevistarse con el Jefe de la Guardia Nacional de Nicaragua, General Anastasio Somoza Debayle. En esa oportunidad, ni siquiera presentó la solicitud a la Asamblea Legislativa, sino que se limitó a informarle, después de realizado el viaje. Tampoco, en esa oportunidad, nombró a ningún Vicepresidente para que lo sustituyera durante su ausencia.

Al plantearse en el Parlamento la discusión sobre la irregularidad de ese viaje y el irrespeto del Presidente de la República por la Constitución Política, don Pepe declaró, públicamente, que en esta como en la anterior oportunidad, lo había hecho al propio, como un acto revolucionario de rebeldía contra una ley idiota, para forzar su reforma y que lo seguiría haciendo cuando lo considerara conveniente para los intereses del país.[252]

No obstante la violación flagrante de la Constitución Política, el Parlamento no adoptó ninguna sanción jurídica ni moral contra el Presidente Figueres. Más bien reformó el inciso 5) del artículo 139, acogiendo una propuesta del mismo Figueres. Como consecuencia de esa enmienda, hoy los Presidentes de la República no necesitan permiso para viajar a América Central o Panamá, pero sí a otras latitudes. Además, cuando la autorización es necesaria, la Asamblea Legislativa está obligada a pronunciarse, concediéndola o denegándola en tiempo[253].

---

252 Archivo de la *Asamblea Legislativa.* A - 22 E - 5324.
253 Ley 5700, 6 de junio de 1975.

X. Las excitativas

1. *CONCEPTO*

La Constitución Política no regula, expresamente, el mecanismo de las excitativas. Sin embargo, el Reglamento de la Asamblea Legislativa establece que los diputados pueden formular proposiciones ante el Plenario Legislativo.[254]

Con base en ese procedimiento, el Parlamento puede aprobar, en cualquier momento, una moción dirigida al Poder Ejecutivo y los demás órganos y entes públicos para que realicen o se abstengan de realizar determinadas actividades. Mediante esta norma, los legisladores pueden plantear, prácticamente, cualquier asunto que les interese.

Las excitativas se prestan para el control parlamentario, no sólo porque están ubicadas en el capítulo correspondiente al control político, en el Orden del día, sino por sus efectos políticos. Una simple excitativa puede ser mucho más efectiva, en términos de control parlamentario, que los controles típicos. Así, la proposición de una excitativa puede ser suficiente para hacer pública una conducta incorrecta, llamar la atención sobre una política inconveniente para el país o denunciar que la actividad gubernamental no corresponde con la que habría de realizar. Por ejemplo, se podría formular una excitativa para que el Ministro de Obras Públicas y Transportes desista de la construcción de una carretera que no reúne los requisitos técnicos, o bien se le podría pedir al Presidente de la República cumplir con una de sus promesas de campaña y no viajar mucho.

En síntesis, las posibilidades que ofrecen las excitativas, para el control del ejercicio del poder político, son prácticamente infinitas.

---

254 Artículo 35, inciso 2), punto f.

Una oposición dinámica y consciente del papel que le corresponde realizar puede, por medio de este control parlamentario, poner a disposición del público y del electorado, oportunamente y sin mucha complicación, elementos de juicio suficientes sobre la acción del Gobierno y la Administración Pública en general.

La publicidad que pueden alcanzar esas excitativas y el temor a la reacción popular, constituyen excelentes razones para que los funcionarios, objeto de una excitativa, reaccionen positivamente y rectifiquen lo que pueda resultar censurable para la opinión pública.

2. *PROCEDIMIENTO*

El procedimiento de las excitativas es muy simple. Según el Reglamento de la Asamblea Legislativa cualquier diputado puede presentar proposiciones; pero no ha definido qué se debe entender por una proposición, eso permite a los parlamentarios usar esa facultad para la formulación de excitativas.

Estas proposiciones pueden plantearlas uno o varios diputados. También pueden ser presentadas por una o varias fracciones, en fin, no existe una regla al respecto. Las excitativas deben presentarse ante la Secretaría del Directorio, para que las incluya en el orden del día, en el capítulo correspondiente al control político.

Pueden limitarse a unas cuantas líneas o, por el contrario, ser un largo y completo documento, lleno de consideraciones y propósitos. Tienen por objeto, además del ejercicio del control político, tantos asuntos como intereses de los diputados existan. En los archivos del Parlamento, se hallan excitativas que tienen como propósito, desde solicitar al Poder Ejecutivo atender una zona de desastre, hasta romper relaciones con otro país irrespetuoso de los derechos humanos.

En la discusión de una excitativa, cada diputado puede hablar hasta una hora.[255] Este plazo parece excesivo, dada la cantidad de asuntos que, permanentemente, debe atender el Parlamento; por eso debería reducirse a diez minutos; plazo suficiente para que cada legislador plantee sus razones para estar a favor o en contra de una excitativa.

Agotada la lista de oradores, el Presidente somete la propuesta a votación, y para su aprobación, se requiere la mayoría absoluta de los votos de los presentes. Si la excitativa es aprobada, el Presidente envía el oficio correspondiente, a la autoridad o institución de que se trate.

3. *EFECTOS*

Influir sobre la voluntad política del Gobierno de la República, instar a determinadas acciones, corregir conductas y hacer públicas las actividades gubernamentales, constituyen, entonces, las razones fundamentales para animar las excitativas. Sin embargo, el hecho de que una excitativa no se vote afirmativamente o en forma rápida, debido, sobre todo, a la larga cantidad de asuntos que componen la agenda legislativa o a la astucia de las mayorías parlamentarias, no debe desestimular el uso de esta práctica legislativa.

El objetivo principal de las iniciativas es su votación afirmativa, lo que es muy provechoso para efectos del control parlamentario; pero no siempre se logra esto, más bien debe cobrarse conciencia de lo difícil que resulta, pues constituye una crítica o llamada de atención al Gobierno. Razón por la cual, la mayoría parlamentaria, por lo general, tratará de bloquearla.

---

255 Artículo 107 del *Reglamento de la Asamblea Legislativa.*

Esa práctica, por tanto, debe estar animada a hacer pública una actividad que el Poder Ejecutivo, los demás órganos y los entes públicos deberían llevar a cabo y no lo están haciendo o, por el contrario, denunciar que se está efectuando una actividad que no encuadra con lo deseable.

Tomando en consideración lo antes expuesto, los legisladores interesados en una excitativa deberían preocuparse, no sólo por obtener los votos necesarios para que se apruebe, sino también de informar a los medios de comunicación colectiva, para que informen sobre tales cuestionamientos y las acciones que se demandan a la Administración Pública.

Las excitativas constituyen un valioso medio de control parlamentario, por las posibilidades que ofrecen; no obstante, son un potencial poco explorado por la Asamblea Legislativa. Los diputados, individualmente o como miembros de las respectivas fracciones, deberían recurrir con mayor frecuencia a este expediente.

4. *ANTECEDENTES LEGISLATIVOS*

Revisando los archivos de la Asamblea Legislativa, se concluye que las excitativas son productos que nacen y se desarrollan como consecuencia de la práctica legislativa. En los primeros diez años de vigencia de la actual Constitución Política, no se produjeron excitativas. La primera se formuló el 14 de enero de 1958, con el propósito de que el Poder Ejecutivo incluyera una partida para cubrir los sueldos de dos plazas para telegrafistas en la Asamblea Legislativa[256].

---

256 Expediente Legislativo A 21 E 5246-23 A. Excitativas de la Asamblea Legislativa, 1958. Folio 003.

A partir de ese momento y cada vez con mayor frecuencia, los diputados recurrieron a las excitativas, para los más variados fines[257]. Sólo a título de ejemplo, se citan propuestas para que se ayude a costarricenses en el extranjero[258]; para que se rebajen los precios de los combustibles[259]; para que el Ministerio de Educación Pública desarrolle programas educativos sistemáticos, para la prevención del abuso de drogas[260]; para que el Gobierno de la República cumpla fallos judiciales[261] y para que asigne partidas a la Cruz Roja[262]. También existen en los archivos excitativas dirigidas a tomar ciertas medidas en la política exterior, por ejemplo, proposiciones para que el Gobierno adopte una posición firme en el problema de navegación en el Río San Juan[263]; para que se pida al gobierno inglés devolver la soberanía española sobre el territorio de Gibraltar[264] y para que Costa Rica rompa relaciones diplomáticas con el gobierno de Africa del Sur, por sus políticas del "apartheid"[265].

A partir de esta pequeña muestra, se puede concluir que las excitativas no siempre tienen por objeto el control político; sus propósitos son de la más variada naturaleza, incluso, hubo una proposición, dirigida directamente al Fondo Mone-

---

257 Es interesante señalar que hasta 1982 sólo se presentaron 13 excitativas. Entre 1982 y 1986, 12. De 1986 a 1990, 22 y en los últimos cuatro años, comprendidos entre 1990 y 1994, 68.

258 Expediente Legislativo A 21 E 5246-23 A. Excitativas de la Asamblea Legislativa. 2 de noviembre de 1981. Folio 009.

259 *Ibíd.* 7 febrero de 1984. Folio 068.

260 *Ibíd.* 4 de abril de 1984. Folio 072.

261 *Ibíd.* 12 de julio de 1985. Folio 80.

262 *Ibíd.* 2 de junio de 1986. Folio 089.

263 Expediente Legislativo A 21 E 5246-23 D 37. Excitativas de la Asamblea Legislativa, 1° de abril de 1991. Folio 957.

264 Expediente Legislativo A 21 E 5246-23 A. Excitativas de la Asamblea Legislativa, 9 de enero de 1984. Folio 072.

265 *Ibíd.* 25 de junio de 1986. Folio 062.

tario Internacional, instándolo a renegociar las cláusulas de un Convenio suscrito por Costa Rica, con esa Institución, a fin de que se le permitiera al país establecer intereses menores en los créditos que otorgan los bancos del Sistema Bancario Nacional[266].

Un caso típico de control parlamentario fue la excitativa al Directorio del Banco Anglo Costarricense y a autoridades del Poder Ejecutivo, aprobada en la sesión plenaria del 31 de octubre de 1983[267].

De acuerdo con los antecedentes legislativos, los trabajadores del Banco Nacional y del Banco Anglo Costarricense habían negociado un ajuste salarial, mediante una convención colectiva, con las autoridades administrativas de esos bancos. Por razones que no están claras en el expediente legislativo, en un momento determinado, tales acuerdos salariales corrían el riesgo de ser irrespetados, por lo cual se produjo una huelga de los trabajadores bancarios. Para poner fin a ese movimiento huelguístico, las partes involucradas, junto con el Ing. Alberto Fait, Vicepresidente de la República, y el Lic. Guillermo Sandoval, Ministro de Trabajo, firmaron un acuerdo mediante el cual los trabajadores se comprometieron a levantar el movimiento, con el compromiso de que: "*no se ejercerían represalias contra los trabajadores*", por parte de los Bancos mencionados.

No obstante, según las actas de la Asamblea Legislativa, ese compromiso fue incumplido, cuando la Gerencia del Banco Anglo decidió suspender a dieciocho de los trabajadores

---

266 Expediente Legislativo A 21 E 5246-23 A. Excitativas de la Asamblea Legislativa. 16 de febrero de 1983. Folio 042.

267 *Ibíd.* 31 de octubre de 1983. Folio 048.

participantes en el movimiento huelguístico. Por esa razón, se presentó la excitativa que literalmente dice:

> "...La Asamblea legislativa manifiesta su honda preocupación por las medidas provisionales de suspensión de dieciocho trabajadores del Banco Anglo con el peligro de despedirlos posteriormente, en razón de su participación en la reciente huelga bancaria. La Asamblea estima, que habiendo privado finalmente en el conflicto el espíritu de diálogo y la determinación gubernamental de no ejercer ninguna represalia contra los trabajadores, la medida, que está a punto de tomar la dirección del Banco Anglo, no contribuye a mantener el diálogo laboral y las libertades sindicales de Costa Rica. Por todo lo anterior, insta a las autoridades del Gobierno y del Banco a dejar sin efecto las suspensiones y a no despedir a los trabajadores..."

El debate suscitado entorno a esta excitativa constituye un claro ejemplo de la función contralora, ejercida por la Asamblea, respecto del incumplimiento de un compromiso gubernamental, como expresó el Diputado Montero Mejía:

> "Sí quiero hacer hincapié en que uno de los elementos que resultó decisivo para persuadir a los trabajadores de la posibilidad de aceptar el acuerdo planteado, fue precisamente el que se incorporara una formal promesa o compromiso del Poder Ejecutivo, en el sentido de que no se ejercerían represalias y ningún tipo de acción contra los trabajadores que participaron en el movimiento. Esa promesa, ese compromiso fue firmado de puño y letra por el señor Vicepresidente de la República Alberto Fait y por el señor Ministro de Trabajo, don Guillermo Sandoval...[268]».

Así la acción del Parlamento se dirige a denunciar el incumplimiento de un compromiso asumido por parte del Poder Ejecutivo y a rectificar la conducta de la Junta Directiva del

---

268 Expediente Legislativo A 21 E 5246-23 A. Excitativas de la Asamblea Legislativa, 1 de noviembre de 1983. Folio 050.

Banco Anglo Costarricense. Su función contralora es evidente. En ese sentido, el Diputado Laclé Castro expresó que si el Gobierno asumió, directamente, la obligación de arreglar el conflicto, sin represalias para los trabajadores, debía intervenir, en la misma forma en que lo hizo antes para exigirles, a las autoridades del Banco, que no tomen la represalia de mandar a la calle a dieciocho de sus funcionarios[269].

Otro caso interesante de control político, es la proposición presentada por los Diputados Maxwell Kennedy y Santana Esquivel Ramírez, el 3 de octubre de 1990: "*para que la Asamblea Legislativa acuerde una atenta excitativa al Poder Ejecutivo, a efecto de que paralice la tala de árboles que se está llevando a cabo en la zona de los canales de Tortuguero y prohibir el trasiego de tucas por los canales*[270]."

Particularmente reveladora de la función contralora del Parlamento, es la intervención del Diputado Esquivel Ramírez, al explicar que, en 1989, los permisos para la explotación maderera sumaron 445.000 metros cúbicos. Sin embargo, los industriales de la madera estimaron que ese año se habían procesado 900.000 metros cúbicos y la Dirección General Forestal, aproximadamente, 11.200,000 metros cúbicos: "*Para nadie es un secreto que toda esa tala de madera se hizo sin ningún permiso*"[271].

Esa excitativa puso de manifiesto la inoperancia de las políticas forestales, la ineptitud del Ministerio de Recursos Naturales Energía y Minas, la Dirección Forestal y la corrupción generada alrededor del otorgamiento de los permisos

---

269 *Ibíd.* Folio 052.
270 *Ibíd.* Folio 2282.
271 *Ibíd.* Folio 302.

correspondientes[272]. Esos hechos, difícilmente habrían llegado a ser del dominio público, sin la intervención de aquellos diputados y de la Asamblea Legislativa.

En conclusión, las excitativas constituyen un importante instrumento parlamentario, para influir y controlar las actividades del Poder Ejecutivo y los demás órganos y entes públicos. Su práctica puede permitir el conocimiento general de políticas y acciones en general, que riñan con el ordenamiento jurídico, la ética en el ejercicio de las funciones públicas, los programas de Gobierno y la voluntad popular.

---

272 *Ibíd.* Folio 287.

Cuarta Parte
Controles auxiliares

El control parlamentario ha cobrado tal importancia que el Poder Legislativo no basta, por sí solo, para llevarlo a cabo. Existen temas muy especializados y complejos sobre los cuales al Parlamento, con los procedimientos ordinarios y las limitaciones propias de un Poder tan heterogéneo y político, le resulta muy difícil su adecuado control.

Como consecuencia, la Asamblea Legislativa ha creado órganos auxiliares, que, en forma especializada, complementan la función contralora de la Asamblea Legislativa. Ellos son: la Contraloría General de la República, a la cual le corresponde vigilar la hacienda pública, y la Defensoría de los Habitantes de la República, a la que le corresponde velar porque el funcionamiento del sector público se ajuste al principio de legalidad.

I. La Contraloría General de la República

1. Concepto

La Contraloría General de la República fue creada por la Asamblea Nacional Constituyente de 1949, como un órgano auxiliar y especializado de la Asamblea Legislativa, para la

vigilancia de la hacienda pública; pero, con absoluta independencia funcional y administrativa en el desempeño de sus labores.

Las funciones ejercidas por la Contraloría, en la vigilancia de los fondos públicos, están enmarcadas en la Ley Orgánica[273] y la Constitución Política. Del estudio de esas normas, se desprende que las relaciones entre la Asamblea Legislativa y la Contraloría se expresan mediante actos de control y asistencia recíproca.

A la Asamblea le corresponde modificar y emitir las leyes que regulan la competencia de esa Institución, nombrar y remover al Contralor y al Subcontralor, resolver los recursos de insistencia de los poderes estatales, municipios e instituciones autónomas y revisar los informes periódicos y la memoria que el órgano contralor debe presentarle anualmente.

A la Contraloría le corresponden importantes funciones de asistencia y asesoría, en materias relativas a la hacienda pública, y ejercer el control jurídico contable de la actividad financiera del Poder Legislativo[274].

La Contraloría está a cargo de un Contralor y un Subcontralor, los cuales son nombrados por la Asamblea Legislativa para un período de ocho años. Estos funcionarios gozan de las mismas inmunidades y prerrogativas que tienen los miembros de los Supremos Poderes.

---

273 Ley Número 1251 de 23 de diciembre de 1950, reformada por leyes números 1732 del 20 de febrero de 1954 y 6890 del 14 de setiembre de 1983.

274 VOLIO GUEVARA, Julieta. *Op. cit.* Pág. 543.

2. *Competencia*

En términos generales, puede afirmarse que a la Contraloría le corresponde la vigilancia de la hacienda pública y la asistencia y la asesoría a la Asamblea Legislativa, en esa difícil función del control político.

En relación con eso último, la Ley Orgánica establece que al órgano contralor le corresponde: asesorar a la Asamblea en materias de hacienda pública, cuando le sea solicitado; revisar o ajustar el cálculo de los ingresos de los presupuestos extraordinarios en los proyectos de ley e informar a la Asamblea sobre la efectividad de los ingresos que cubren egresos no previstos en presupuestos aprobados; examinar, aprobar o improbar los presupuestos de las municipalidades e instituciones autónomas y las tasas municipales; aprobar o improbar los gastos de la nación; informar a la Asamblea Legislativa sobre los recursos de insistencia, presentados por alguno de los Poderes, cuando la Contraloría les haya improbado algún egreso o por las municipalidades y otras instituciones, cuando la Contraloría les haya negado la aprobación de alguno de sus presupuestos. Cuando se presente alguna de estas situaciones el respectivo Poder de la República, la municipalidad o la institución del caso tiene el derecho de insistir ante la Contraloría, para que se le apruebe el presupuesto, pero si ésta no modifica su criterio, los afectados pueden elevar un recurso ante la Asamblea Legislativa, la cual puede revocar la resolución del ente contralor.

También le corresponde a la Contraloría dar cuenta, a la Asamblea, cuando una institución pública se excede en gastos innecesarios, exagerados o superfluos, si, habiendo sido advertida, no ha corregido tal irregularidad. Asimismo, le corresponde aprobar los gastos que demanden los estados de emergencia o de calamidad pública, cuando la Asamblea esté

en receso; vigilar la ejecución de obras públicas e informar a la Asamblea, cuando sus indicaciones no sean atendidas; pronunciarse, ante la Asamblea, cuando, según su criterio, se tramiten leyes perjudiciales para la hacienda pública y evacuar las consultas del Poder Legislativo, cuando proceda conforme a la Constitución y las leyes; ejercer, directamente o por medio de la Procuraduría General de la República, las acciones civiles o penales que correspondan e informar a la Asamblea Legislativa cuando éstas se retarden indebidamente. Por último, es una obligación de la Contraloría General de la República presentar, anualmente, una memoria del movimiento correspondiente al año económico anterior, con detalle de las labores del Contralor y una exposición de las opiniones y las sugerencias que él considere necesarias para el mejor manejo de los fondos públicos.

De lo anterior se desprende, que el ordenamiento jurídico le ofrece variados instrumentos a la Contraloría General de la República, para la vigilancia y el control de la hacienda pública. Esto le permite al órgano contralor ejercer sus funciones, respecto de toda dependencia, institución, corporación, oficina o empleado que maneje fondos públicos, nacionales o municipales o de instituciones autónomas. También le corresponde intervenir en la ejecución de las leyes financieras y ejercer el control y la vigilancia sobre la gestión financiera de los funcionarios públicos.[275]

Para el cumplimiento de su cometido, la Contraloría ejerce actividades de fiscalización, con la puesta en práctica de controles a priori, por ejemplo mediante la aprobación de

---

275 JIMENEZ CASTRO, Wilburg. *"Génesis del Gobierno de Costa Rica 1821-1921."* Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, San Pedro de Montes de Oca. Editorial Alma Mater. Vol. I. Primera Edición, 1986. Pág. 155.

presupuestos y licitaciones. A su disposición también están los controles a posteriori, como son todos los casos de auditoría. Además, la Contraloría debe asesorar a la Asamblea, cuando ella se lo solicite, en materias relativas a la hacienda pública.

3. *EFICACIA*

El enorme listado de funciones o posibilidades de control de este organismo, no debe llevar a engaño; pues, muchas de esas atribuciones no son ejercidas por la Contraloría y tampoco la Asamblea se ha preocupado por exigirle su cumplimiento. Se puede afirmar que sus relaciones en el ámbito de control de la hacienda pública son mínimas.[276]

Algunas de las causas de lo anterior se exponen en la Memoria anual de la Contraloría, correspondiente al año económico de 1993.[277] En primer término, se acusa el traslado de recursos públicos a entidades privadas, como las fundaciones. Esa es una mala práctica que debe corregirse, pues al trasladarse fondos públicos a entidades privadas también se les excluye de la normativa existente para la contratación administrativa y no se pueden fiscalizar eficientemente. Generan, además, duplicidad de funciones y desperdicios de recursos, por no tener esas entidades privadas la suficiente capacidad operativa para administrar grandes sumas de recursos económicos.[278]

Por otra parte, se establece la falta de un sistema de fiscalización y control interno dentro de las instituciones. Lo

---

276 VOLIO GUERAVA, Julieta. *Op. cit.* Pág. 547.

277 ASAMBLEA LEGISLATIVA. Comisión Permanente Especial para el Control de los Ingresos y Gasto Público. "Informe al Plenario sobre la Liquidación del Presupueto Fiscal 1993". Pág. 2.

278 SOLIS FALLAS, Alex. "*Las Fundaciones Gubernamentales*". Periódico la República del 19 de febrero de 1994. Página Opinión.

anterior se produce como resultado de la ausencia de adecuadas estructuras de control interno y el escaso apoyo a las auditorías internas, lo cual impide implantar técnicas de control, que permitan analizar la eficiencia de las instituciones públicas.[279] Esta afirmación de la Contraloría, que recoge el informe al Plenario de la Comisión Permanente Especial para el Control de los Ingresos y el Gasto Público, es grave, porque pone de manifiesto que se vive en un Estado ausente de sistemas de control, que permitan fiscalizar y controlar la eficiencia en el uso de los fondos públicos.

Solucionar ese problema puede ser posible mediante una modernización institucional y de los procedimientos ligados a la hacienda pública. Pero, deben actualizarse no sólo las técnicas presupuestarias, sino también las funciones de las instituciones y oficinas administrativas, relacionadas con la elaboración, la aplicación y la evaluación del presupuesto. A partir de tal reorganización, el Ministerio de Planificación y Política Económica debe retomar sus funciones originales, dirigidas a coordinar la elaboración de planes operativos anuales, a cargo de los entes y los órganos que utilicen fondos públicos. De esta forma, los planes operativos incluirían metas precisas, tanto físicas como monetarias, que facilitarían a la Contraloría la evaluación del gasto público.

Para lograr lo anterior, habría que darle al órgano contralor las herramientas y el poder suficiente para realizar el control del gasto público, de modo eficiente. Debe recordarse, que, en última instancia, esa institución sería tutelada por la Asamblea Legislativa.[280]

---

279 ASAMBLEA LEGISLATIVA. Comisión Permanente Especial para el Control de los Ingresos y Gasto Público. "Informe al Plenario sobre la Liquidación del Presupuesto Fiscal 1993". Pág. 3.

280 Entrevista al Lic. Numa Estrada, Subdirector del Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, mayo 1994.

Otro problema que dificulta el control y la vigilancia de la hacienda pública es la inexistencia de un sistema de planificación-presupuesto. El control ejercido por la Contraloría General de la República sobre la actividad financiera del Estado es un control de legalidad. Su esfuerzo está encaminado, fundamentalmente, a verificar la legalidad de su actuación; es decir, examinar el gasto o erogación, a fin de determinar si está correctamente imputado a la partida correspondiente del presupuesto, lo cual en definitiva, significa comprobar su conformidad con la ley[281].

La acción de la Contraloría se limita, en primer lugar, a determinar si el acto financiero está fundamentado en una disposición legal; en segundo lugar, si el gasto corresponde a una partida del presupuesto y, por último, si los documentos justificativos, mediante los cuales se demuestra la operación, se ajustan a las disposiciones financieras vigentes; pero no evalúa la forma de efectuar el gasto. Es decir, no se pregunta si el mismo proyecto podría haberse realizado con una suma menor y mucho menos sobre su calidad.

Resumiendo, el control que ejerce la Contraloría es limitado e incompleto. Lastimosamente, en las actuales circunstancias, no es posible el control a fondo que examine la oportunidad del acto financiero, su destino y su rendimiento. La Contraloría no puede, como tampoco el Parlamento, contrastar su ejecución a fin de verificar si los recursos públicos se han utilizado del modo más eficaz posible.

Para solucionar los problemas apuntados, es imperativo desechar la concepción jurídica tradicional, del presupuesto como una autorización de gastos y el límite de la acción del

---

281 VALVERDE K. Mercedes. *"El Contralor de la Hacienda Pública"*. En: Revista de la Contraloría General de la República. Año I, Número 1, 1967. Pág. 31.

poder público. En este sentido, el presupuesto por programas y actividades aparece no sólo como el instrumento más idóneo para disciplinar la acción gubernamental, sino también para el control del costo de las funciones, de los programas y de los objetivos de la Administración Pública.

Surge, entonces, la necesidad de introducir reformas a la Contraloría y a la concepción de la planificación y los presupuestos de la República, lo que permitiría poner a tono esas importantes herramientas con el fin constitucional de vigilar la hacienda pública y hacer, de la función contralora del Parlamento y la Contraloría, un instrumento práctico, eficiente y eficaz para garantizar que el Poder Ejecutivo y los demás órganos y entes públicos cumplan, debidamente, con la Constitución Política, la ética en el ejercicio de la función pública y la voluntad popular.

El control previo, por medio de la exigencia de anualidad, especificidad y equilibrio, debe ceder paso a nuevos parámetros que, de modo más técnico y racional, resuelvan la necesidad de apreciar el costo y la utilidad de los servicios públicos, como medio para lograr una selección de gastos, que mejore la actividad financiera del Estado.

Un presupuesto elaborado por programas, permite trasladar el centro de atención del Parlamento, del control legal sobre la utilización de las partidas autorizadas a otro tipo más bien político, en el que se impone la consideración de la mayor o menor eficacia de los servicios, a cargo de la Administración Pública y la forma del gasto público. Ello permitiría a la Asamblea, una eficaz fiscalización del uso de los recursos, en términos de funcionalidad y de valoración de costos, lo que implica la realización de los diferentes programas. Con un control así, el Parlamento estaría en condición de denunciar, cuando un ministerio o una institución pública haya gastado más de lo debido en la ejecución de un proyecto, o si su calidad no es la más adecuada.

Otra razón que debilita la vigilancia de la hacienda pública en Costa Rica, es la asignación excesiva de funciones a la Contraloría General de la República.[282] En los últimos años, ha sido una práctica generalizada de la Asamblea Legislativa exigir, mediante nuevas leyes, la acción de la Contraloría General de la República. Esto ha determinado una Contraloría con una visión de marcado control, basada en la desconfianza hacia los funcionarios públicos[283] y los controles a priori, lo que implica no sólo la obstaculización de los trámites, sino que el órgano contralor deba asignar, sus ya escasos recursos económicos y humanos a esas nuevas tareas y controles previos, con lo que se limitan el tiempo y los recursos, que deberían destinarse a la fiscalización superior, a la cual se refiere la Constitución Política.

Para volver a los objetivos originales, debería nombrarse una comisión de alto nivel, integrada por representantes de la Contraloría y la Asamblea Legislativa, para que estudie todas las leyes que crean competencias de fiscalización a la Contraloría y sugiera la eliminación de esas competencias y los controles previos, en todos los casos que no se refieran a la fiscalización superior de la hacienda pública, para la cual fue creada la Contraloría General de la República.

En cuanto a sus relaciones con la Asamblea, a pesar de que la Contraloría es un órgano auxiliar de ella, no son todo lo estrechas que deberían ser; con excepción de los temas relacionados, estrictamente, con la discusión de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República, la Contraloría, en términos generales, se comporta de modo indi-

---

282 ASAMBLEA LEGISLATIVA. Comisión Permanente Especial para el Control de los Ingresos y Gasto Públicos. *"Informe al Plenario sobre la Liquidación del Presupuesto Fiscal 1993"*. Pág. 3.

283 MURILLO, Mauro. *"Idiario Costarricense"*. Heredia. Departamento de Publicaciones de la Universidad Nacional. 1993. Pág. 526.

ferente ante la Asamblea, en especial en relación con las consultas que, individualmente y a título personal, plantean los legisladores.

La solución de los problemas apuntados no será posible si, paralelamente, no se procura que las relaciones entre la Asamblea y la Contraloría sean más cordiales y de ayuda recíproca.[284] Para ello, la Contraloría debería disponer de una oficina exclusiva para evacuar las consultas que la Asamblea, como Poder, sus comisiones y diputados a título personal le puedan formular. No hay excusa para que la Contraloría no evacúe una consulta legislativa. Muchas veces un diputado necesita, para ejercer de modo eficiente el control político, una carta o un dictamen de la Contraloría que le sirva de respaldo para sus actuaciones; sin embargo, cuando lo gestiona no encuentra ninguna respuesta.

Por todo lo anterior, es sumamente oportuna, la nueva Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, dictada recientemente, en la que se le obliga a evacuar las consultas de los órganos parlamentarios, o cuando lo soliciten por lo menos cinco diputados en forma conjunta. Esta disposición era necesaria y muy útil, porque ya no quedará a criterio de la Contraloría como había sucedido anteriormente, el evacuar o no dichas consultas. La enmienda, sin embargo, incurre en el error de exigir cinco diputados para que la consulta sea de recibo por parte de la Contraloría, lo que constituye una discriminación odiosa. Lo natural sería establecer la potestad consultiva para cada uno de los cincuenta y siete diputados.

Otra forma mediante la cual podrían estrecharse las relaciones entre ambas instituciones y depurarse, aún más,

---

284 VOLIO GUEVARA, Julieta. *"La Organización del Poder Legislativo Costarricense"*. Op. Cit. Pág. 553.

la vigilancia de la hacienda pública, sería mediante la comparecencia anual del Contralor al Pleno Legislativo,[285] tal y como le corresponde al Defensor de los Habitantes. No existe ninguna razón para que a este funcionario se le exija un informe escrito anual, para cuya defensa debe comparecer ante los legisladores, y al Contralor General de la República no; a pesar de que ambos son órganos auxiliares del Poder Legislativo.

Esa comparecencia del Contralor, le permitiría a la Asamblea fiscalizar la actividad de la Contraloría, en tanto es un órgano auxiliar suyo. La Contraloría, prácticamente, es un "superórgano", sin ninguna clase de controles ni vigilancia. Si la normativa constitucional ampliara las posibilidades de llamar al Contralor, al seno legislativo, para que los diputados le formulen preguntas o lo interpelen, permitiría a estos ampliar su conocimiento sobre asuntos relacionados con la hacienda pública y favorecería la efectividad del titular del órgano contralor.[286]

Si se comprende la importancia de los presupuestos, para la marcha de cualquier institución, lo complejos y técnicos que son los asuntos relacionados con la hacienda pública y lo especializado del trabajo de la Contraloría, resulta alarmante que la Asamblea no ejerza ninguna clase de control sobre ella. Para el país es imperativo tener la certeza de que existen mecanismos de control para garantizar que los gastos se efectúan de manera eficiente y que, además, se cuenta con la capacidad de detectar y denunciar cualquier posibilidad de corrupción; tan factible en el manejo de los fondos públicos. No puede ser posible que, en una de las áreas más sensibles

---

285 Expediente de un proyecto de reforma constitucional, número 9928, iniciado el 29 de mayo de 1984, archivado según asiento A-39-E-7629.

286 VOLIO GUERVARA, Julieta. *"La Organización del Poder Legislativo Costarricense"*. Op. cit. Pág. 555.

del control parlamentario, la Asamblea Legislativa esté fallando, porque la Contraloría no cumple con su tarea especializada de vigilancia de la hacienda pública.

En síntesis, es necesaria una reforma profunda, que recoja todas las inquietudes antes apuntadas. Debe procurarse el fortalecimiento permanente del control sobre el gasto público, con una adecuada regulación, que no constituya obstáculo para el desarrollo económico, mediante excesivos controles anteriores al gasto. Debe procurarse que el presupuesto de gastos sea objeto de una evaluación operativa. Igualmente, es urgente que la Asamblea Legislativa procure un mejor aprovechamiento de la Contraloría General de la República, como su órgano auxiliar para la vigilancia de la hacienda pública, y el ejercicio del control parlamentario, como dispone la Constitución Política.

II. El Defensor de los Habitantes de la República

1. Concepto

Mediante la Ley No. 7319, del 17 de noviembre de 1992, se creó la Defensoría de los Habitantes de la República, equivalente a la institución que en los países nórdicos se conoce como el "Ombusman". El propósito de este órgano, según el artículo primero de la ley citada, es proteger los derechos y los intereses de los habitantes, velando porque el funcionamiento del sector público se ajuste a la moral, la justicia, la Constitución Política, las leyes, los convenios, los tratados, los pactos suscritos por el Gobierno y los principios generales del Derecho. Además, deberá promocionar y divulgar los derechos de los habitantes.

La Defensoría de los Habitantes "*constituye un hito importante en el desarrollo institucional del país y en la lucha, incesantemente renovada a lo largo de los últimos años, por tutelar adecuadamente los derechos fundamentales de los*

administrados"[287] contra los abusos de una omnicomprensiva e ineficiente administración pública, que, además, resulta "*secreta y difícil de controlar*[288]."

La expansión ineficiente de la actividad administrativa ha determinado que los controles tradicionales en los campos político, administrativo y jurisdiccional sean insuficientes para asegurar el ajuste del sector público a la moral, la justicia, la Constitución Política y, en términos generales, al principio de legalidad. De esta situación, resulta como primer perjudicado el ciudadano común y luego el sistema político, como consecuencia de los niveles de frustración y desconfianza acumulados contra una Administración Pública, que no resuelve ni administra.

En similar situación, en los países nórdicos, Suecia, Finlandia, Noruega y Dinamarca, se creó el "Ombusman", o como se le denomina en Costa Rica El Defensor de los Habitantes de la República. Con este término se designa un órgano con carácter independiente, encargado de examinar las denuncias que presenten los administrados en contra de las autoridades administrativas, a fin de intervenir, de manera oportuna, en defensa de los derechos ciudadanos. La Defensoría de los Habitantes es, en otras palabras, "*un intermediario natural de fácil acceso, gratuito y muy diferente del burócrata tradicional*[289]"; se constituyó, por tanto, para la protección de los derechos del individuo frente al poder del Estado y toda forma de abuso y desviación de la Administración Pública.

---

287 HERNANDEZ, Rubén. "*El Defensor de los Habitantes*". San José Costa Rica, Editorial Juricentro, 1992. Pág. 11.

288 TREJOS, Gerardo. "*El Defensor de los Habitantes*". San José Costa Rica, Editorial Juricentro, 1992. Pág. 19.

289 GARBANZO, Flavio. "*El Defensor de los Habitantes*". San José Costa Rica, Editorial Juriscentro, 1992. Pág. 39.

De esta forma, la Defensoría de los Habitantes de la República, no sólo es un importante paso en el fortalecimiento de la democracia costarricense sino, también, un mecanismo de control, de primerísimo orden, del Poder Ejecutivo y demás órganos y entes públicos, nacido a la vida jurídica y política de este país como un órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa[290]. Se trata, en definitiva, de un órgano nuevo del Poder Legislativo, complemento de los mecanismos de control parlamentario de la Administración Pública.[291]

II. Competencia

La competencia del "Ombusman costarricense" es sumamente amplia: está dirigida a controlar el sector público. Al respecto, la ley sólo hace una excepción: la Defensoría de los Habitantes no puede intervenir, en forma alguna, respecto de las resoluciones del Tribunal Supremo de Elecciones en materia electoral. Eso le deja como ámbito de acción toda la Administración Pública excluyendo el sector privado; comprende, por tanto, el control global de las actividades administrativas y la defensa de las libertades públicas[292].

En segundo término, la ley establece una competencia general de protección de los derechos e intereses de los habitantes. Sin embargo, no establece cuáles son esos derechos

---

290 El artículo dos de la Ley de creación del Defensor de los Habitantes de la República dice: *"El Defensor de los Habitantes de la República está adscrito al Poder Legislativo y desempeña sus actividades con independencia funcional, administrativa y de criterio ..."*

291 MUÑOZ Q, Hugo Alfonso. *"Los Derechos Humanos desde el Ministerio de Justicia"*. San José, Costa Rica, Departamento de Publicaciones del Ministerio de Educación Pública, 1986, Pág. 39

292 ROJAS FRANCO, Enrique. *"El Defensor del Pueblo"*. San José, Costa Rica. Euroamericana de Ediciones S.A., 1993. Pág. 88.

e intereses, por lo que debe interpretarse que son todos los establecidos en la Constitución Política[293].

Por otra parte, la Defensoría de los Habitantes es un contralor de constitucionalidad y de la legalidad. A ella le compete velar porque el sector público se apegue a la Constitución Política, las leyes, los convenios, los tratados, los pactos suscritos por el Gobierno y a los principios generales del derecho.

En cuarto lugar, la Defensoría de los Habitantes, es un contralor de la moralidad y la justicia. En este sentido, su propósito debe ser evitar la corrupción de los funcionarios públicos y velar porque las decisiones públicas se ajusten a la justicia.

Finalmente, como parte de sus funciones, la Defensoría debe promocionar y divulgar los derechos de los habitantes. Esto significa, "*ejercer una labor didáctica, de enseñar a todos los habitantes cuáles son sus derechos constitucionales y legales, por medio de folletos explicativos simples o fáciles de entender (...) Debe lograr que los establecimientos de educación pública y privada incorporen en el contenido de sus programas educativos el conocimiento de los derechos humanos en general y de los intereses legítimos, que son objeto de protección por parte del Defensor...*[294]."

Este órgano, pese a estar adscrito al Poder Legislativo, desempeña sus actividades con independencia funcional, administrativa y de criterio, lo cual pone de manifiesto la importancia del control parlamentario en la actualidad, razón

---

293 Enrique Rojas Franco, en su libro "*El Defensor del Pueblo*", Op. cit. Pág. 73 y siguientes, realiza un amplio estudio de esos derechos e intereses a que se refiere la Ley del Defensor de los Habitantes de la República.

294 ROJAS FRANCO, Enrique. *Op. cit.* Págs. 93 y 94.

suficiente para que en Costa Rica y en otros países se crearan estos organismos especializados en la defensa de la constitucionalidad, la legalidad, la moralidad y la justicia de los actos de la Administración Pública.

En última instancia, la Defensoría de los Habitantes es el órgano auxiliar del Parlamento para ejercer el control del Poder Ejecutivo y los demás órganos y entes públicos.

Como consecuencia, a pesar de que, la Defensoría desempeña su competencia con plena independencia funcional, administrativa y de criterio, acertadamente, los Legisladores establecieron que su funcionamiento lo evaluaría anualmente, la Asamblea Legislativa mediante el informe anual que debería presentar al Plenario Legislativo.

Esta normativa le permite a la Asamblea dos objetivos muy importantes: en primer término, profundizar en la función de control sobre una materia especializada, cuya vigilancia está encomendada en principio a la Defensoría de los Habitantes. Aunque el Parlamento no participe directamente en la recepción de denuncias y pruebas ni en la evaluación y resolución de los casos, la obligación de la Defensoría de presentar un informe para su análisis en el Plenario Legislativo, coloca al Parlamento en una posición privilegiada para velar también porque el funcionamiento del sector público se ajuste a la moral, la justicia, la Constitución Política, las leyes, los convenios, los tratados, los pactos suscritos por el Gobierno y los principios generales del Derecho[295].

La función contralora del Parlamento se ha ampliado hasta convertirse en su función principal. Sin duda alguna la

---

295 Ley número 7319: "*Ley del Defensor de los Habitantes de la República*", de 17 de noviembre de 1992.

Defensoría de los Habitantes confirma la tesis de que la Asamblea es: "*la primera potencia investigadora del país*[296]".

Por otra parte, a la Asamblea le corresponde evaluar anualmente a la Defensoría de los Habitantes de la República. El informe anual mencionado le permite al Poder Legislativo determinar si el órgano defensor ha cumplido eficaz y eficientemente con la competencia asignada. Esta facultad legislativa, además, coloca en su correcta perspectiva al órgano auxiliar del Parlamento, para ejercer especialmente una función propia de la Asamblea y por tanto irrenunciable.

3. *PROCEDIMIENTO*

El procedimiento creado por la Ley de la Defensoría de los Habitantes de la República debe considerarse en sí mismo una garantía para proteger los derechos de los administrados; cualquier interesado, persona física o jurídica, puede dirigirse, sin excepción, a ese Órgano.[297] Además, la intervención de la Defensoría puede solicitarla todo ciudadano, sin costo alguno y sin ningún tipo de formalidad, puesto que puede hacerlo incluso verbalmente.

Asimismo, la Defensoría de los Habitantes de la República podrá iniciar, de oficio, cualquier investigación que conduzca a esclarecer las actuaciones materiales, los actos o las omisiones de la actividad administrativa del sector público.

La Defensoría registrará las quejas que se le formulen y acusará recibo de ellas. En caso de rechazo, se hará mediante

---

296 JIMENEZ, Mario Alberto. "*Obras Completas*". San José, Costa Rica, Biblioteca de Autores Costarricenses, T.II, 1959. Pág. 257.

297 En relación con el procedimiento, véanse los artículos 12, 15, 16, 17, 18 y 20 de la *Ley del Defensor de los Habitantes de la República.*

acto motivado y se orientará al quejoso sobre las vías oportunas para el reclamo de sus derechos, si lo considera necesario.

Al admitir una queja, la Defensoría iniciará la investigación que juzgue conveniente, la cual deberá ser sumaria e informal. En todos los casos, notificará la admisión de la queja a la dependencia administrativa correspondiente, para que su jefe y el funcionario denunciado remitan obligatoriamente el informe respectivo, dentro de un plazo perentorio de cinco días hábiles. El funcionario podrá apersonarse ante la Defensoría de los Habitantes de la República para ofrecer las pruebas de descargo que estime convenientes y formular el alegato procedente; de todo debe quedar constancia en un expediente levantado para tal efecto.

El informe de labores debe rendirlo la Defensoría, por escrito, en la primera semana de junio, ante el Plenario Legislativo. En la última semana de junio, el Defensor debe comparecer ante el Pleno Legislativo para defender oralmente su informe. En esa oportunidad, los legisladores podrán formular críticas y observaciones sobre la actuación de la Defensoría de los Habitantes. Esta norma resulta muy conveniente, pues evita que suceda lo mismo que con los informes de la Contraloría a la Asamblea, los cuales nunca son discutidos formalmente por los legisladores.[298]

4. *EFECTOS*

Las actuaciones de la Defensoría de los Habitantes de la República no son vinculantes. Es un órgano que "*investiga, informa, expone un criterio o propone una solución, pero no impone ni resuelve nada*[299]." Para comprender la naturaleza

---

298 ROJAS FRANCO, Enrique. *Op. cit.* Pág. 120.
299 MUÑOZ QUESADA, Hugo A. Op. cit. Pág. 38.

de sus funciones, es preciso tener en cuenta que no es un juez ni tribunal y que tampoco tiene jurisdicción: "*Sus acuerdos o decisiones son sugerencias o recomendaciones dirigidas a una autoridad administrativa interesada en el caso concreto, o al ciudadano quejoso*[300]."

En consecuencia, la intervención de la Defensoría de los Habitantes de la República no sustituye los actos, las actuaciones materiales ni las omisiones de la actividad administrativa del sector público, sino que su competencia se limita a constatar la legalidad de los actos. Como establece la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, la jurisdicción de la Defensoría está limitada por las competencias constitucionales exclusivas de los Poderes y demás órganos y entes públicos.

Las funciones de la Defensoría son de naturaleza estrictamente tutelar y no de administración activa[301]. Por lo anterior, este órgano no podría extender permisos, licencias ni autorizaciones; tampoco, rectificar errores judiciales, anular sentencias ni restituir derechos violados[302]. Simplemente denuncia, ante quien corresponda, la acción irregular o la omisión contraria al ordenamiento jurídico.

Además, la ley faculta a la Defensoría, cuando tenga conocimiento de la ilegalidad o arbitrariedad de una acción, para recomendar y prevenir, al órgano respectivo, la rectificación correspondiente, bajo los apercibimientos de ley. En todo caso, si considera que el hecho puede constituir delito, debe denunciarlo ante el Ministerio Público.

---

300 TREJOS, Gerardo. *Op. cit.* Pág. 25 y 26.

301 Dictamen de la Sala Constitucional número 502-91 sobre el texto original del proyecto que dio origen a la *Ley del Defensor de los Habitantes.*

302 FERNANDEZ, Guido. *"El Procurador de los Débiles".* San José, Costa Rica, Editorial Juriscentro, 1992. Pág. 34.

Finalmente, el tercer párrafo del artículo 14 de la ley dispone, que la falta injustificada de acatamiento de sus recomendaciones puede ameritar una amonestación para el infractor y que, en caso de incumplimiento reiterado, la Defensoría puede recomendar la suspensión o el despido del funcionario a quien se le imputa la falta. Asimismo, la Defensoría es eficiente por cuanto provoca la intervención de la opinión pública mediante la publicidad de sus actuaciones.

Quinta Parte
Control, mayoría y minoría parlamentaria

El control parlamentario es complejo; para su comprensión, resulta insuficiente conocer los instrumentos descritos anteriormente, pues no basta ese análisis abstracto. Esta función es afectada, de forma determinante, por los partidos políticos representados en el Parlamento; ellos tienen un papel, en la función del control parlamentario, que varía sustancialmente, según les corresponda ser mayoría o minoría. Los partidos políticos desempeñan ese papel fundamental, en la formación de la voluntad popular y el Parlamento los coloca en una situación de privilegio, por su influencia en el proceso electoral. Por esa razón, los partidos tratan siempre de obtener la máxima ventaja de los aciertos y desaciertos del Gobierno de la República. Conviene, por tanto, exponer el criterio respecto del papel de los partidos políticos, en ejercicio del control parlamentario, según les corresponda ser mayoría o minoría.

I. Control y mayoría parlamentaria

Para los efectos de este ensayo, la mayoría parlamentaria se refiere al mayor número de diputados perteneciente a un

mismo partido político[303], que al actuar como grupo deciden las resoluciones del Poder Legislativo, en los casos en que la Constitución Política no demanda mayoría calificada para aprobar un asunto.

Las mayorías legislativas tienen mayor poder político que los otros sectores parlamentarios. Por lo anterior no sólo se diluye considerablemente el poder de decisión de los otros partidos políticos representados en el Parlamento, sino que esa mayoría incide directamente en el ejercicio de las funciones del Poder Legislativo y en sus relaciones con el Poder Ejecutivo y con los demás órganos y entes públicos. Por ejemplo, ha sido una costumbre legislativa que la mayoría parlamentaria escoja el Directorio de la Asamblea Legislativa y decida la integración de las diferentes comisiones. Otro ejemplo de ese mayor poder son las partidas específicas, de las cuales se excluyen a las minorías parlamentarias.

Como consecuencia de ese mayor poder político, está totalmente consolidada la costumbre de que a la mayoría legislativa le corresponde seleccionar al candidato a Magistrado, cuando se requiera llenar las vacantes en la Corte Suprema de Justicia. Esta práctica es posible, gracias a que para esa elección la Constitución exige sólo la mayoría absoluta de los legisladores presentes en el momento de la votación. Esto

---

303 Este concepto no debe tomarse rigurosamente, ya que una mayoría puede estar constituida por la coalición de varios partidos, como ocurre con frecuencia en las democracias parlamentarias de Europa Occidental. En Costa Rica, con frecuencia hemos visto a los diputados de partidos minoritarios unirse al partido que tiene mayoría en el Congreso con el objeto de obtener beneficios como las partidas específicas. Quizás el caso más típico es el Diputado Juan Guillermo Brenes Castillo, representante del Partido Agrícola Cartaginés, por la provincia de Cartago, que durante las cuatro ocasiones en las que le ha correspondido ser diputado se ha aliado a la mayoría de los diputados del partido oficial.

permite, que actualmente, se pueda afirmar que un magistrado fue elegido por el Partido Liberación Nacional o por la Unidad Social Cristiana, afirmación que resulta altamente nociva para el sistema judicial costarricense.

Ese sistema de elección debe modificarse; debería exigirse una mayoría calificada, de treinta y ocho votos para tal elección. Así se eliminarían comentarios maliciosos y perjudiciales que identifican a un magistrado con determinado Partido Político. El sistema descrito opera de la misma forma para la elección del Contralor General de la República y la del Subcontralor, la del Defensor de los Habitantes y la del Procurador General de la República. La selección de todos ellos corresponde, principalmente, a la mayoría parlamentaria de turno.

Otro aspecto que acentúa aun más la cuota de poder político de la mayoría parlamentaria, es su estrecha relación con el Gobierno de la República, el cual ejerce una gran influencia en los diputados oficialistas. Consecuentemente, como regla general y gracias a la línea de partido, la mayoría de ellos cierra filas alrededor del Gobierno y trata de evitar siempre toda acción que pueda perjudicarlo.

Si lo descrito anteriormente refleja la realidad política del Parlamento, cabe razonablemente preguntarse sobre la importancia del control que lleva a cabo la mayoría parlamentaria, así como definir el papel que ella ha de desempeñar. Resulta de gran trascendencia, aunque no parezca lógico en una primera aproximación, la necesidad de que la mayoría parlamentaria ejerza el control político de la actividad gubernamental. Al respecto, es importante destacar que el criterio para juzgar la acción gubernamental es el mismo programa o proyecto político de la mayoría parlamentaria.[304]

---

304 MONTERO GIBERT, José Ramón y GARCIA MORILLO, Joaquín. *"El Control Parlamentario"*. Op. cit. Pág. 51.

Por tanto, ella debe preocuparse, permanentemente, porque el Gobierno de la República cumpla con su programa de gobierno y, en general, vele porque se responda por las promesas y ofrecimientos que merecieron la confianza y los votos del electorado; en caso contrario, esa confianza se perderá y el partido se debilitará políticamente para las siguientes elecciones.

La función de la mayoría parlamentaria no debe ser impedir el control, en ninguna forma, cuando se trate de violaciones dolosas del ordenamiento jurídico y de los valores éticos que comparte, mayoritariamente, el pueblo costarricense. En esa área, la mayoría parlamentaria debe llegar siempre hasta las últimas consecuencias, aun cuando ello implique el cuestionamiento y la censura de sus propios copartidarios.

Si se analiza el grado de cumplimiento del programa de gobierno del partido en el Poder, es comprensible que se guarden consideraciones y se justifique el incumplimiento; no obstante, en terreno de la juricidad y la moral, la fracción mayoritaria ha de ser tan beligerante y estricta como las minorías de oposición, puesto que en ese campo no pueden existir justificaciones ni excepciones. Esa es una regla de oro.

Por otro lado, la mayoría parlamentaria debe vigilar, que las consecuencias del control sean justas, es decir, que haya cierta proporcionalidad en relación con la gravedad de los hechos denunciados. Es importante considerar que, por lo general, en el campo del control parlamentario, la actitud de la oposición tiende a ser muy destructiva y llena de la pasión propia de la naturaleza política del Poder Legislativo. En tales circunstancias, el Parlamento podría incurrir en graves injusticias y daños a la moral de las personas. Para evitarlo, cuando proceda, a la mayoría parlamentaria le corresponde ponderar, y si se quiere justipreciar, las consecuencias del ejercicio del control legislativo.

La mayoría parlamentaria ha de ejercer ese control en una forma diferente de la minoría parlamentaria.

> "La proyección de este control es menor que el realizado por la minoría, y por una simple razón: a la mayoría no le interesa que las críticas al Gobierno o las discrepancias con su actuación trasciendan públicamente, al contrario de lo que sucede con la minoría. Expresándolo gráficamente, diríamos que mientras la publicidad del control de la minoría tiende al infinito, la publicidad del control de la mayoría tiende a cero y, por ello, tiene con frecuencia lugar por cauces extraparlamentarios."[305]

Las violaciones de la juricidad y de los valores éticos referidas anteriormente, constituyen la excepción de lo citado. En ese campo no caben secretos ni consideraciones de ninguna especie. Se entiende que en relación con el incumplimiento del programa de Gobierno, se producen reuniones privadas entre los diputados oficialistas y el Presidente de la República, con el objeto de recriminarse mutuamente; no obstante, cuando se trate de corrupción, por el bien de la democracia, la publicidad del control debe tender al infinito y ha de procurarlo también la mayoría parlamentaria. Vista de esta forma, la denuncia pública constituye, para todos los congresistas sin excepción alguna, una verdadera obligación.

II. Control y minoría parlamentaria

Según se escucha frecuentemente, el control parlamentario es ineficaz porque, numéricamente para la minoría parlamentaria resulta imposible imponer sanciones.[306] Sin embargo, tal afirmación implica el desconocimiento del propósito y la naturaleza del control parlamentario, el cual no consiste

---

305 *Op. Cit.* Pág. 52.

306 MONTERO GIBERT, José Ramón y GARCIA MORILLO, Joaquín. *Op. Cit.* Pag. 54.

en imponer sanciones formales ni jurídicas, las cuales más bien están reservadas para el Poder Judicial. El propósito fundamental del control parlamentario, es confrontar la actividad del Poder Ejecutivo con el ordenamiento jurídico, la moral, el programa de Gobierno y, eventualmente, influir sobre la actuación gubernamental futura.

Por otra parte, ese control implica subestimar la influencia, realmente decisiva, de las minorías como factor determinante del sistema democrático.[307] Definitivamente: "*la sociedad democrática se afirma y gana terreno como gobierno para el pueblo, en la medida en que las minorías responsables se consagran a ese fin.*"[308] De lo contrario, se estaría en frente de un poder absoluto, descontrolado, lejano de la vocación democrática elemental. Ciertamente, como afirma Thomas Jefferson, el primer principio de la democracia es la ley de la mayoría;[309] sin embargo, "*el hecho de adoptarse la decisión de la mayoría no significa que se prescinda de la minoría. La minoría ejercita también la parte que le corresponde en la soberanía popular, al desempeñar las funciones de crítica y control que incumben a la oposición...*[310]"

Atendiendo al citado principio filosófico, esencial de la democracia, un grupo de diputados de la Asamblea Legislativa, pertenecientes a una minoría parlamentaria, en una consulta dirigida a la Sala Constitucional señalan:

---

307 TOSI FALLAS, Lilliam. "*Las Mayorías y Minorías Legislativas en Costa Rica*". Tesis de grado para optar al título de Licenciada en Derecho. Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho, 1975. Pág. 7.

308 SARTORI, Giovanni. "*Aspectos de la Democracia*". Editorial Limusa Wiley, México, 1965. Pág.129.

309 En ese sentido véase. MONTENEGRO, Walter. "*Introducción a las doctrinas Políticas Económicas*". México, Fondo de Cultura Económica, Octava Reimpresión, 1991, Pág. 81.

310 *Ibíd.*

> "La representación de las minorías en la Cámara Legislativa es una expresión genuina de la democracia costarricense. Ellos representan importantes sectores de la sociedad (...) Además de la función de representación (...) los partidos políticos minoritarios, ejercen un control político sobre los partidos políticos mayoritarios, así como sobre el Gobierno (...) Es por ello que la legislación que se emita, debe orientarse a fortalecer el papel de control de las minorías y no ha debilitarlo u obstaculizarlo[311]."

Antes de aceptar la tesis de la ineficiencia del control parlamentario practicado por la minoría, debe indicarse que, en el control del Poder Ejecutivo y de los demás órganos y entes públicos, su papel es protagónico. Sin embargo, para desempeñarlo, es indispensable, como condición sine qua non, que la oposición y las minorías parlamentarias, sin abandonar el diálogo y la negociación propios de las democracias, actúen con independencia respecto del Gobierno. Una minoría confundida en relación con el rumbo del país o sin un programa propio con el cual pueda comparar la acción del Poder Ejecutivo, nunca podrá desempeñar una buena función contralora.

En segundo lugar, es absolutamente necesario que la oposición entienda bien la función del control parlamentario a fin de que pueda ejercerlo con éxito. Si se desconocen los instrumentos previstos en la Constitución Política, si no se tiene la astucia de dar prioridad a los asuntos más importantes o si se carece de las nociones elementales de la oportunidad política, cualquier intento de control parlamentario de la oposición y o de las minorías en el Congreso estará condenada al fracaso. Ilustra esta situación la crítica del último Presidente de la Asamblea, durante el cuatrienio 1990-1994, a la fracción de minoría de aquel momento, el Partido Liberación Nacional, al señalar lo siguiente:

---

311 Expediente Legislativo número 10.150. Pág. 1001.

> "Los recursos que da la Asamblea para hacer oposición son riquísimos y nunca fueron suficientemente utilizados, por los liberacionistas. (...) Cito como ejemplo que hubo poca demanda de presencia de los ministros al plenario, pues cuando la oposición es beligerante y sólida intelectualmente, trae a los ministros al seno de la Asamblea y los emplaza y se producen debates riquísimos. Pero ese instrumento no fue suficientemente utilizados por ellos.
> En segundo lugar, (de acuerdo con el diputado Chaverri), la fracción liberacionista incurrió en exceso en la solicitud de nombramientos de comisiones investigadoras sobre asuntos que no eran de una relevancia política real. Se complicaron mucho y no encontraron los medios de exigir que esos informes fueran rendidos. Entonces se quedaron con la carabina cargada y no encontraron el momento de soltar los perdigones (...).[312]

Además, la eficacia del control parlamentario de las minorías depende de la repercusión pública que alcance el control. El control parlamentario se ejerce para un tercer sujeto, ajeno al Parlamento[313]: el electorado; en él se trata de influir, en relación con una conducta que se estima amoral o ilegal, o se trata de convencerlo en favor de una u otra de las opciones que ofrecen los partidos políticos.

Por lo anterior, la eficacia del control parlamentario de la minoría depende del grado de publicidad que alcance; así se provocará en el cuerpo electoral, los grupos sociales y los de presión en general, una reacción en contra de las actividades del Poder Ejecutivo o de los demás órganos, entes y funcionarios públicos cuestionados. Por tanto, la efectividad y eficiencia del control parlamentario de la minoría opositora "*es-*

---

312 CHAVERRI SOTO, Danilo. Periódico La República, 1 de mayo de 1994.

313 MONTERO GIBERT, José Ramón y GARCIA MORILLO, Joaquín. *"El Control Parlamentario"*. Op. cit. Pág. 57.

tarán determinadas ya no tanto por su capacidad de ganar votaciones internas en el Parlamento, sino por su capacidad para difundir sus cuestionamientos y averiguaciones."[314]

Conviene tomar en consideración el parámetro sobre el que la oposición debe realizar, fundamentalmente, su control parlamentario. Obviamente, el ordenamiento jurídico y la necesidad de velar porque la acción de las instituciones y los funcionarios públicos se adecúe a los valores éticos, compartidos mayoritariamente por la nación, deben ser, junto con el plan de Gobierno, los elementos orientadores de esa acción contralora.

Así, la oposición debe dirigir sus actos para demostrar y denunciar el incumplimiento del programa de Gobierno ofrecido por el partido gobernante durante la campaña política; pero por otro lado, debe presentar su propia opción, es decir, su programa de Gobierno. El objetivo será, por tanto, producir un cambio en la voluntad del electorado, para favorecer su propio programa en las siguientes elecciones. En otras palabras: *"lo que persigue el control de la minoría es, evidentemente, una extensión de la información de los defectos de la actuación gubernamental en comparación con un desiderátum que la oposición representa"*[315], es decir su programa de Gobierno.

Concebida de esta forma la función de las minorías parlamentarias, el sujeto controlado no es únicamente el Gobierno, sino que está constituido también por quienes lo apoyan en el Parlamento; puesto que las minorías parlamentarias no sólo tienen la responsabilidad máxima en el ejercicio del control parlamentario del Poder Ejecutivo y de

---

314 LOPEZ GUERRA, Luis. *"El Parlamento y sus Transformaciones Actuales"*. Madrid, Editorial Tecnos S.A., 1990. Pág. 246.

315 *Ibíd.*

demás órganos y entes públicos, sino que constituyen así mismo el contrapeso natural y el control de la mayoría parlamentaria.

De esa forma, se produce una confrontación entre la minoría y la mayoría que apoya al Gobierno, por lo cual se afirma, con razón, que se produce un enfrentamiento de dos conceptos distintos en cuanto a la conducción del Estado, de los objetivos por seguir y de los medios idóneos para alcanzarlos.[316]

En síntesis, la eficacia del control parlamentario ejercido por la minoría no debe medirse tanto por su capacidad de obtener votaciones en contra del Gobierno y sanciones concretas contra las instituciones y los funcionarios públicos cuestionados, sino por la posibilidad de poner a disposición de la opinión pública informaciones y elementos de juicio que de otra forma no serían divulgados.

En Costa Rica, un ejemplo concreto de lo anterior es el voto de censura promovido por la Unidad Social Cristiana contra los ministros de Seguridad Pública, don Juan Diego Castro; de Justicia, don Enrique Castillo; de la Presidencia, don Elías Soley Soler y de Gobernación, doña Maureen Clark, a raíz de la expulsión del país de cinco venezolanos acusados de asaltos y crímenes. La moción, aunque no contó con votos suficientes, logró proyectar sobre la opinión pública una actuación del Gobierno de la República, supuestamente ilegal, que no se habría conocido ampliamente si la moción no hubiera sido presentada y discutida.

Finalmente, debemos insistir en que, aunque a la oposición y a las minorías, en general, les corresponde desempeñar

---

316 MONTERO GIBERT, Ramón y GARCIA MORILLO, Joaquín. *Op. cit.* Pág. 57.

ese papel protagónico del control parlamentario, esa función sólo pueden ejercerla válidamente si ejercen un control justo, es decir, fundado y proporcionado; de lo contrario, la oposición le infringiría un grave daño a la democracia, al crear dudas y cuestionamientos sobre los gobernantes y las instituciones. El control parlamentario aspira a fortalecer la democracia; no, a debilitarla. Por eso, igual responsabilidad se les debe exigir a los sujetos controlados como a los miembros del Parlamento, quienes son los encargados de cumplir esta importante función.

Conclusión

La esencia de la democracia es el control político de sus gobernantes. Esa es una conclusión lógica en un sistema, donde quienes gobiernan actúan en representación del pueblo, titular de la soberanía.

No se cuestiona que el Presidente de la República, así como todos los que laboran en la Administración Pública, deban responder, penal y civilmente, por las violaciones del ordenamiento jurídico. De esta responsabilidad se ocupa, por disposición constitucional, la Corte Suprema de Justicia. A este Poder le corresponde la represión de los delitos y la fijación de las indemnizaciones por los daños y perjuicios causados por quienes ostentan cargos de representación popular y proceden ilegalmente.

Pero, los gobernantes deben responder políticamente, cuando en el ejercicio de sus cargos, atenten contra la Constitución Política, violen los valores éticos del pueblo costarricense o incumplan los programas de Gobierno, con base en los cuales han obtenido la confianza de los electores. Dada la naturaleza abierta y participativa del sistema democrático, le corresponde al pueblo pedir cuentas, directamente, sobre este tipo de responsabilidad política.

Sin embargo, dado que es imposible que los ciudadanos en su conjunto se reúnan para tales efectos, la Constitución Política ha asignado la función del control político de sus gobernantes al Poder más representativo y democrático: el Legislativo. De esa relación entre gobernantes y gobernados surge el fundamento y toda la fuerza del control parlamentario, lo cual, sin lugar a dudas constituye la principal función de este Poder.

Sin embargo y no obstante la claridad de esta afirmación, el control parlamentario, en la práctica, es una función sumamente compleja que, lamentablemente, apenas se encuentra en sus primeras etapas de desarrollo en el Parlamento costarricense. No existen estudios sistemáticos ni bien elaborados, que se refieran integralmente a ese escabroso tema. Además, las normas que el ordenamiento jurídico ha dispuesto expresamente para derivar de ellas los procedimientos de acción claros y definidos, que permitan desarrollar eficazmente la función de control, resulta insuficiente.

En otras palabras, a pesar de que la democracia en Costa Rica es centenaria, algunas instituciones, como el control parlamentario, está en sus primeras fases de crecimiento, probando procedimientos que muchas veces demuestran limitaciones y llaman a la crítica. Esto impide llegar a conclusiones, más o menos firmes, que sólo serán posibles cuando el control parlamentario constituya una práctica normal del Poder Legislativo y las reformas que se introduzcan den a esa facultad legislativa un sentido preciso y ampliamente conocido.

La ausencia de esta sistemática práctica legislativa, ha implicado que no en pocas ocasiones, el presente estudio se limite a un análisis de la letra de las pocas disposiciones existentes, relacionadas con esa materia o, por el contrario,

a un esfuerzo de deducción, para elaborar, a partir de la poca experiencia legislativa, un concepto de lo que puede significar para los costarricenses el control parlamentario.

Como resultado de estos antecedentes, existe el criterio generalizado de asociar el control parlamentario sólo con las comisiones especiales de investigación, como si ellas constituyeran su único canal de expresión.

En este trabajo, se ha demostrado que la Constitución Política prevé muchos mecanismos para constatar que la Administración Pública, entendida ampliamente, no atente contra la voluntad popular. Así, pues, se han identificado como tales: el voto de censura, las interpelaciones, las comisiones investigadoras, los presupuestos de la República y la autorización legislativa al Presidente de la República para salir del país. También se han aportado suficientes elementos teóricos y prácticos, para demostrar que la concurrencia voluntaria de los ministros, al Plenario Legislativo, la memoria anual de los ministerios, el informe escrito del Presidente de la República el primero de mayo de cada año, los informes que solicite la Asamblea al Poder Ejecutivo y las excitativas pueden ser eficaces mecanismos de control político, si se comprenden y ponen en práctica adecuadamente. También constituye parte de esta lista, los denominados controles informales, como las cartas, las conferencias de prensa y las denuncias que, a título personal, puedan realizar los legisladores, sin necesidad de contar con la aprobación de la Asamblea Legislativa.

Sin embargo, por regla general, esos instrumentos no se conocen o si se conocen no se usan como técnicas para el control político o se practican de manera ineficiente. Adicionalmente, muchas veces esos instrumentos adolecen de vicios que imposibilitan su aplicación, de forma práctica y ágil, para los propósitos del control parlamentario.

Otro factor del cual no se tiene conciencia plena, es del importante valor instrumental del control parlamentario y, en general, del poder investigativo de la Asamblea Legislativa. Se investiga, ciertamente, para controlar a los gobernantes y las instituciones públicas; pero también para que el Parlamento pueda llevar a cabo la función legislativa y las otras que la Constitución le ha asignado e informe, amplia, oportuna y adecuadamente, a la opinión pública sobre el estado de la Administración Pública y los asuntos de interés general.

Lo que resulta claro es que esta función debe robustecerse. El perfeccionamiento del control parlamentario es un imperativo histórico y político, de profunda importancia para la democracia, fundamentalmente hoy, cuando el equilibrio entre Poderes se ha distorsionado, en beneficio del Poder Ejecutivo, el cual se ha fortalecido en detrimento de los otros Poderes.

Ese desbalance entre Poderes se constata, entre otros, con los mayores recursos técnicos y humanos con los que cuenta el Poder Ejecutivo y con una mayoría parlamentaria dócil y disciplinada, que actúa como una extensión suya en el Parlamento. Eso permite al Poder Ejecutivo contar con una gran capacidad de dirección, no sólo en el ámbito propio de la administración, sino también en el de la legislación. Es un hecho constatado, que la mayor parte de las leyes que hoy aprueba el Parlamento tienen relación directa con los objetivos del Gobierno de la República; son de su iniciativa y ocupan los lugares prioritarios en la agenda parlamentaria. De los doce meses del año legislativo, el Poder Ejecutivo mantiene, en todos, la iniciativa en el proceso de formación de las leyes, mientras que los diputados sólo pueden hacerlo en el período de sesiones ordinarias, el cual se reduce a seis meses. Como si todo esto no constituyera suficientes ejemplos del debilitamiento del sistema de frenos y contrapesos; el Poder Ejecutivo, además, puede vetar las leyes dictadas por la Asamblea

Legislativa, por razones de oportunidad política o conveniencia, que sólo a él le corresponde calificar.

En suma, la realidad política actual es la de un Poder Ejecutivo omnicomprensivo y poderoso, convertido, en todos los órdenes de la vida, en el Poder que planea, impulsa y ejecuta la acción del Estado. Para reestablecer el equilibrio de Poderes y los balances necesarios para la subsistencia de la democracia, y con el propósito de evitar la enfermedad consustancial al ejercicio del Poder, de la cual habla Lord Acton, cuando afirma que el poder tiende a corromper y el poder absoluto a corromper absolutamente, es urgente el fortalecimiento de la función contralora de la Asamblea Legislativa.

Para lograr ese propósito, es necesario hacer mucho. En primer lugar, los diputados y funcionarios de la Asamblea Legislativa deberían estudiar en qué consiste esta función. Su ejercicio debe estar revestido de una gran responsabilidad, sólo posible cuando se conoce qué es el control parlamentario, su naturaleza, objeto, límites e importancia.

En segundo término, los diputados deben aprender que el control parlamentario, complejo como es, no puede encasillarse en fórmulas o recetarios. Es cierto que existen muchos mecanismos diferentes para poner en movimiento esa función, pero cuándo y cómo es un asunto difícil de determinar. La oportunidad política, la práxis legislativa y la responsabilidad de cada legislador, en última instancia, serán los grandes nortes, por seguir en cada caso. En este proceso decisorio, los diputados, las minorías y las mayorías parlamentarias deberán tener presente que, además de las comisiones especiales, existe un amplio mosaico de posibilidades para ejercer el control parlamentario que consisten en: desde una carta o conferencia de prensa hasta la discusión de los presupuestos de la República.

En tercer lugar, es necesario introducir las reformas que, a lo largo de esta investigación, se indican, al analizar las técnicas o procedimientos del control parlamentario. Para ello, se requieren enmiendas constitucionales, leyes y reformas reglamentarias. Como resultado, deben redefinirse procedimientos, plazos, mayorías y las facultades de la Asamblea Legislativa como Poder y de las fracciones y los diputados considerados individualmente.

De sumo cuidado será la creación de un departamento técnico especializado en la función del control parlamentario. La función de control no puede estar limitada al entusiasmo coyuntural y patriótico de algunos diputados o al afán politiquero de otros. El control político debe ser permanente y, como tal, realizarse técnica y profesionalmente. Ello evitará que la Asamblea incurra en prácticas abusivas, apartándose de los nobles fines para los cuales fue creado el control parlamentario.

Resulta imperativo, también, reorganizar el tiempo de la Asamblea Legislativa, con el propósito de que dedique más espacio al control parlamentario. Si de algo se puede criticar hoy a la Asamblea es que toda su regulación constitucional, reglamentaria y técnica, así como su disposición administrativa, está dada para el cumplimiento de la función legislativa, relegando a un segundo plano el control parlamentario.

Deben introducirse nuevas técnicas de control. Por ejemplo, las interrogaciones parlamentarias, que son instrumentos que los legisladores podrían disponer para obtener información puntual y concreta, mediante preguntas escritas dirigidas a los funcionarios públicos. Este es un instrumento de control individual y ágil, en el sentido de que cualquier diputado puede plantearlas. Ahora, puede pensarse, si una de esas preguntas, dirigidas al Gerente de lo que fue el Banco Anglo o a

la Auditoría General de Entidades Financieras no habría evitado la quiebra de ese Banco o, por lo menos, advertido a la opinión pública sobre prácticas, que se estaban produciendo fuera del marco legal regulador del Sistema Bancario Nacional.

Otra posibilidad, que debería valorarse para fortalecer el control parlamentario, es el debate político. Su inclusión, en los procedimientos legislativos, permitiría a los diputados ejercer el control parlamentario oportunamente, denunciando hechos y políticas cuando tienen vigencia y relevancia nacional.

También debe estudiarse la posibilidad de crear una comisión permanente, que se aboque al examen de la aplicación de las leyes. Su función sería, entre otras, la de ordenar, relacionar y armonizar las leyes vigentes; pero fundamentalmente vigilar para que las leyes se cumplan. Actualmente, la Asamblea aprueba leyes e inmediatamente se desentiende de ellas. Esa deficiencia debe ser corregida.

Es doloroso reconocer, en una materia tan delicada como la hacienda pública, que el Poder Legislativo está incapacitado de ejercer el control político sobre el presupuesto ordinario de la República y sus reformas, mientras a éste se le conciba como una simple lista de ingresos y gastos. Es urgente implementar el sistema de presupuesto por programas, en el que se refleje el Plan Nacional de Desarrollo. Un presupuesto en el cual se puedan concretar objetivos y metas cuantificables permitiría, a la Asamblea, evaluar la eficiencia del gasto público, en función de un verdadero proceso previo de planificación.

Otro serio problema, en materia hacendaria, es que la Asamblea Legislativa no ejerce ningún control sobre los presu-

puestos de las instituciones autónomas, a pesar de que ellos representan, aproximadamente, el 60% del presupuesto público total. De conformidad con el sistema vigente, cada institución prepara su propio presupuesto y lo somete luego a la aprobación técnica contable de la Contraloría General de la República. Este procedimiento adolece de las mismas anomalías apuntadas en el caso de los presupuestos ordinarios de la República, razón por la cual debe ser modificado. Se requiere que las instituciones autónomas también ajusten la prioridad de sus gastos a los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo y se sometan al control político de la Asamblea Legislativa.

Igualmente relevante para el control parlamentario, es el proyecto de reforma constitucional, tendiente a que el nombramiento de los ministros de Gobierno, efectuado por el Presidente de la República, deba ser confirmado por la Asamblea Legislativa. Esta enmienda debería abarcar, también, a los presidentes ejecutivos y los miembros de las juntas directivas de las instituciones autónomas.

La facultad de control parlamentario del Poder Legislativo, no es un poder ilimitado. Una interpretación literal y descontextualizada de la Constitución Política, podría llevar a la errónea idea de creer que el poder de investigación es absoluto. Pero eso no es así; la Asamblea no puede sustituir, en el ejercicio de sus funciones, a otros Poderes u órganos públicos. Tampoco puede inquirir sobre la vida privada de los ciudadanos, los secretos de Estado y otros temas, derivados de la correcta interpretación de la Constitución Política.

Esta conclusión tan importante, sin embargo, no debe ser la base para aceptar, sin cuestionamientos, otros límites que en los últimos tiempos se han citado como consecuencia del voto número 1618-91 de la Sala Constitucional de la Corte

Suprema de Justicia. Esa resolución se combate, ampliamente, al analizar las comisiones investigadoras. En esta parte, es suficiente enfatizar que ese voto, aunque de suma importancia, no es vinculante para la Asamblea Legislativa, en lo que a su competencia se refiere, tal y como lo establece la misma resolución. Es correcto interpretar que la Asamblea no pueda iniciar una investigación de personas y hechos, con el propósito de sustituir al Poder Judicial en su facultad de juzgar e imponer sanciones; pues esa es una competencia exclusiva de dicho Poder. Pero, la Asamblea sí podría efectuar el control parlamentario, con el único fin de sentar las responsabilidades políticas y administrativas del caso, las cuales por ningún motivo tienen efectos jurídicos vinculantes. Esta es una competencia irrenunciable y su delimitación corresponde a la Asamblea, conforme a las normas y principios generales que se derivan de la Constitución Política.

Otro factor que se debe aceptar como básico, es que la eficacia del control parlamentario no debe medirse de acuerdo con el volumen cuantitativo del mismo. El destinatario de esta importante función es el pueblo, de ahí que el elemento que, permanentemente, debe orientar esta función es su capacidad para hacer públicas las incongruencias y los errores de las políticas gubernamentales, así como las violaciones del ordenamiento jurídico y los principios éticos, respetados por el pueblo costarricense, por parte de sus representantes.

No obstante, constituye un elemento perturbador, para el mismo control parlamentario, el ejercicio abusivo de él. Estas erradas prácticas repercuten, directamente, primero en la saturación de una agenda legislativa llena de asuntos intrascendentes y, en segundo lugar, en la pérdida de interés por parte de los medios de comunicación y del público en general. Como resultado, el electorado prestaría cada día menos atención al ejercicio del control parlamentario. De ahí, la

imperiosa necesidad de seleccionar los casos y de depurar la responsabilidad de los diputados y de los partidos políticos, representados en la Asamblea Legislativa, en el ejercicio de la función del control parlamentario.

El día que en Costa Rica se domine plenamente la función del control parlamentario se habrá dado un paso cualitativo, muy importante en favor de la democracia. De momento, debe aceptarse que esa función apenas se comienza a desarrollar. Estamos en lo que se puede denominar la etapa de ensayo. Sólo la praxis y el ajuste jurídico de las instituciones permitirán, poco a poco, entender bien esta función, su naturaleza, su objeto e importancia.

En el pasado reciente, las comisiones de investigación, integradas para investigar los problemas relacionados con el narcotráfico y la corrupción, dieron un paso adelante, estudiando y estableciendo responsabilidades que conmovieron al país. De ese esfuerzo investigativo, surgieron leyes tan importantes como la "Ley de Sicotrópicos", "Drogas de Uso no Autorizado y Actividades Conexas", la "Comisión Nacional de Drogas y el Centro de Inteligencia Conjunta Antidrogas". También, como resultado del control parlamentario, en los últimos años se han profesionalizado los diferentes cuerpos policiales del país y las políticas de seguridad nacional.

Sin embargo, y precisamente por ser esta una etapa experimental, en la que apenas el control parlamentario se está perfilando, por medio de la praxis, hemos sido testigos de abusos y violaciones del ordenamiento jurídico. Fortalecer esa función es un imperativo histórico; pero debe hacerse inteligente y constitucionalmente, no sobre la base del sacrificio de los derechos humanos.

Por último, es necesario comprender que el norte que, permanentemente, debe animar esta función es la Patria; es

Costa Rica y, por encima de las banderas partidistas, a mucha distancia siempre estará la bandera de Costa Rica. Si se comprende esa máxima, se aceptará que ningún bien se le hace a la democracia cuando, a costa de todo, se defienden conductas, políticas y funcionarios inescrupulosos.

No deben existir líneas irresponsables de partido, cuando lo que está de por medio es Costa Rica, el ordenamiento jurídico, los valores éticos y las aspiraciones de todo un pueblo. En estos casos, el control parlamentario debe llegar hasta sus últimas consecuencias, sin que importe la jerarquía del funcionario cuestionado. Costa Rica debe estar, siempre, antes que la defensa de inescrupulosos copartidarios, como dolorosamente se constata en algunos casos de la historia parlamentaria.

Al final, sin embargo, es importante recordarlo, todo dependerá de la responsabilidad y la integridad moral de los hombres y de las mujeres llamados a darle vida a nuestras instituciones.

Engrandecer la Patria, denunciando a los corruptos, exigir responsabilidades a quienes se apartan del ordenamiento jurídico y denunciar la mentira de quienes prometen una cosa en campaña política y hacen otra al llegar al Poder "no es para espíritus débiles". Por el contrario, es una tarea para los más fuertes, para todos quienes ven en la función pública una oportunidad de servirle a Costa Rica, orientados sólo por los principios de la honradez, la responsabilidad, el trabajo y la verdad.

Bibliografía General

Asamblea Nacional Constituyente. Actas de la Asamblea Nacional Constituyente de 1949. San José, Costa Rica,Tomo I, II, III, Imprenta Nacional, 1953.

Biscaretti De Ruffia, Paolo. Derecho Constitucional. Madrid, Editorial Tecnos, Segunda edición, 1973.

Bravo Castro, Rosalía. Presupuesto Público: Caso de Costa Rica. Universidad de Costa Rica, Facultad de Ciencias Económicas. Editorial Alma Mater. Sin año de edición.

Chaverri Soto, Danilo. Hacia un Estado Solidario. Ideario Costarricense. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica y Universidad Nacional. San José, Impreso en el Departamento de Publicaciones de la Universidad Nacional, 1993.

Congressional Research Service of the Library of Congress. USA. Congressional Oversight Manual. Washington D.C., 1989.

Duverger, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Barcelona, Ediciones Ariel, Quinta edición, 1970.

Esquivel V, Francisco y **Zúñiga CH,** Guillermo. La Reforma Presupuestaria y la Asamblea Legislativa. Consultoría auspiciada por el Centro para la Democracia. Asamblea Legislativa de Costa Rica, marzo 1994.

Fernández, Guido. El Procurador de los Débiles. San José, Costa Rica, Editorial Juricentro, 1992.

Fernández Rivera, Felipe. Historia del Poder Legislativo Costarricense. San José, Costa Rica, Imprenta Nacional, 1993.

García Murillo, Joaquín. El Control de la Actividad Normativa del Gobierno. Madrid, Editorial Tecnos S.A., 1990.

Gaudio, Ricardo. Memoria de los Seminarios sobre Reforma del Estado.

Garbanzo, Flavio. El Defensor de los Habitantes. San José, Costa Rica, Editorial Juricentro, 1992.

Hauriou, Andre. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Barcelona, Caracas, México, Editorial Ariel, 1980.

Hernández Valle, Rubén. El Defensor de los Habitantes. San José, Costa Rica, Editorial Juricentro, 1992.

Hernández Valle, Rubén. Derecho Parlamentario Costarricense. San José, Investigaciones Jurídicas S.A., 1991.

Hernández Valle, Rubén. Instituciones de Derecho Público Costarricense. San José, Editorial Universidad Estatal a Distancia, 1993.

Jiménez, Mario Alberto. Desarrollo Constitucional de Costa Rica. San José, Editorial Juricentro S.A., 1973.

Jiménez, Mario Alberto. Obras Completas. San José, Costa Rica, Biblioteca de Autores Costarricenses. T.II., 1959.

Jiménez Castro, Wilburg. Génesis del Gobierno de Costa Rica 1821-1921. San Pedro de Montes de Oca, Ciudad Universidad Rodrigo Facio, Editorial Alma Mater, Vol 1. I. Primera Edición, 1986.

Jiménez de Arechaga, Justino. El Poder Legislativo. Montevideo, A. Barrio y Ramos, Librería Nacional, tomo primero, 1887.

Karpinski de Murillo, Rose Marie, **Castillo Víquez,** Fernando y **Trejos Chacón,** Adrián. Reflexiones sobre el Poder Legislativo. San José, Editorama S.A., 1989.

Leibholz, Gerhard. Problemas Fundamentales de la Democracia Moderna. Madrid, España, Editorial Instituto de Estudios Políticos, 1971.

Loewenstein, Karl. Teoría de la Constitución. Barcelona, Editorial Ariel, 1979.

López Guerra, Luis. La Función de Control de los Parlamentos: Problemas Actuales. Madrid, España, Editorial Tecmos S.A. 1990.

López Guerra, Luis. El Parlamento y sus Transformaciones Actuales. Madrid, Editorial Tecnos S.A., 1990.

Montero Gibert, José Ramón y **García Murillo,** Joaquín. El Control Parlamentario. Madrid, Editorial Tecnos, S.A., 1984.

Montenegro, Walter. Introducción a las Doctrinas Políticas Económicas. México, Fondo de Cultura Económica, Octava Reimpresión, 1991, Pág. 81.

Muñoz, Hugo Alfonso. La Asamblea Legislativa en Costa Rica. San José, Editorial Costa Rica, 1977.

Muñoz, Hugo Alfonso. Los Derechos Humanos desde el Ministerio de Justicia. San José, Costa Rica, Departamento de Publicaciones del Ministerio de Educación Pública, 1986.

Murillo, Mauro. Idiario Costarricense. Heredia, Departamento de Publicaciones de la Universidad Nacional. 1993.

Pérez Serrano, Nicolás. Tratado de Derecho Político. Madrid, Editorial Civitas S.A., Primera edición, 1976.

Rojas, Magda Inés. El Poder Ejecutivo en Costa Rica. San José, Costa Rica, Ediciones Juriscentro, 1980.

Rojas Franco, Enrique. El Defensor del Pueblo. San José, Costa Rica, Euroamericana de Ediciones S.A., 1993.

Santoalalla López, Fernando. Derecho Parlamentario Español. Madrid, Editorial Nacional, 1984.

Santoalalla López, Fernando. El Parlamento y sus Instrumentos de Investigación: Preguntas, Interpelaciones y Comisiones de Investigación. Madrid, Edersa, 1982.

Sartori, Giovanni. Aspectos de la Democracia, Méjico, Editorial Limusa Wiley, 1965.

Solís Fallas, Alex. Tráfico de Drogas, Consecuencias y Soluciones. San José, Imprenta Nacional, 1988.

Tovar Faja, Roberto, **Gónzalez Solís,** Eladio y **Reales Noboa,** Edel. Consultas de la Asamblea Legislativa a la Sala Constitucional, 1989-1993. San José, Editorial Universidad Estatal a Distancia. 1994.

Trejos, Gerardo. El Defensor de los Habitantes. San José, Costa Rica, Editorial Juricentro, 1992.

Urrutia Rojas, Claudio. Presupuesto y Auditoría. San José, Costa Rica, Editorial Universidad Estatal a Distancia, 1993.

Vallejos, Cesar. Memorias de los Seminarios sobre Reforma del Estado. Realizado en San José, Costa Rica en los meses de junio y julio de 1991 con la colaboración del Gobierno de la República de Costa Rica y la colaboración de la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID), el Banco Mundial y Fiduciaria de Inversiones Transitorias S.A. (FINTRA), 1991.

Velez Morinconde, Alfredo. Derecho Procesal, Penal. Argentina, Ediciones Lerner, Segunda edición, 1968.

Villalobos Salazar, Leonel. Yo Acuso del Informe de la Comisión de Narcotráfico. San José, Editorial Jiménez y Tanzi, 1989.

Volio Jiménez, Fernando. La Asamblea Legislativa, Ideas para su Reforma. San José, Costa Rica, Impreso en los Talleres Gráficos de la Editorial UNED, primera Edición, 1980.

Tesis de grado

Carvajal Carvajal, Ana Fiorella. El Poder de Investigación de la Asamblea Legislativa Costarricense. Tesis para optar por el Título

de Licenciada en Derecho. Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho, 1990.

Saénz Acosta, Ana Lorena y **Smith Bonilla,** Berenice. La función de Control Político de la Asamblea Legislativa. San José, Tesis de Grado para optar por el Título de Licenciadas en Derecho, Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho, 1986.

Tosi Fallas, Lilliam. Las Mayorías y Minorías Legislativas en Costa Rica. San José, Costa Rica, Tesis de grado para optar al título de Licenciada en Derecho. Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho, 1975.

Vargas Cárdenas, Kenneth. Las Comisiones Investigadoras de la Asamblea Legislativa y su Función Contralora. San José, Tesis para optar al Título de Licenciado en Derecho. Universidad de Costa Rica. Facultad de Derecho, 1975.

Volio Guevara, Julieta. La Organización del Poder Legislativo Costarricense. Tesis de grado para optar al título de Licenciado en Derecho. Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho, 1988.

Expedientes de comisiones especiales

Expediente No. 10200. Comisión Especial nombrado para investigar los hechos denunciados sobre Narcotráficos, Primer informe 23 de noviembre de 1988.

Expediente No. 10200. Comisión especial nombrada para investigar el Tráfico de Drogas. 30 de julio de 1994.

Expediente No. 10783. Comisión especial nombrada para estudiar las denuncias en relación con el Instituto Costarricense de Electricidad. 22 de junio de 1989.

Expediente No. A 15 E 2086. Comisión Investigadora de la Banca Nacionalizada, política crediticia y negociaciones de las letras del café. 27 de mayo de 1960.

Expediente No. 10934. Tercer Comisión especial investigadora de actos relacionados con el Narcotráfico. 1990.

Expediente No. 44 10310. Comisión especial para investigar e informar sobre adjudicaciones de parcelas de la finca denominada "La Falconiana".

Archivo 38-E-7491, Expediente 9527. Comisión especial que investiga y estudia lo relacionado con el proceso de ruina a que están expuestos los agricultores del Litoral, y otros aspectos.

Comisión Permanente Especial para el Control de los Ingresos y Gastos Públicos. Informe al Plenario sobre la Liquidación del Presupuesto Fiscal 1993.

Expedientes legislativos en trámite y archivados

Expediente No. A 21 E 5246-23 A.

— del 2 de noviembre de 1981.
— del 31 de octubre de 1983.
— del 1 de noviembre de 1983.
— del 10 de noviembre de 1983.
— del 9 de enero de 1984.
— del 7 de febrero de 1984.
— del 4 de abril de 1984.
— del 2 de junio de 1986.
— del 25 de junio de 1986.
— del 27 de setiembre de 1990.
— del 1 de abril de 1991.

Expediente No. A-22 E-5324, del 11 de mayo de 1971.

Expediente No. A-22 E-5432, del 5 de octubre de 1971.

Expediente No. A-16 E-3000-I, del 12 de abril de 1966.

Expediente No. A-16 E-3445, del 4 de octubre de 1966.

Expediente No. A-27 E-6636, del 26 de junio de 1976.

Expediente No. A-31 E-6722, del 12 de junio de 1978.

Expediente No. A-27 E-6036, del 8 de febrero de 1984.

Expediente No. A-39 E-7629, del 29 de mayo de 1984.

Expediente No. A-40 E-7665, del 8 de abril de 1985.

Expediente No. 10.150, del 23 de julio de 1985.

Expediente No. A 21 E 5246-23 A. Excitativas hechas por la Asamblea Legislativa, 2 de setiembre de 1957.

Expediente No. 9823. Reforma del inciso 5) del artículo 139 de la Constitución Política, 11 de julio de 1984.

Expediente No. 10.512. Reforma al Artículo 139 inciso 5 de la Constitución Política, 17 de setiembre de 1987.

Publicaciones en periódicos

Aguilar Bulgarelli, Oscar. La Nación. (período) 31 de enero de 1984.

Cañas Escalante, Alberto. La Nación. (período) 20 de mayo de 1994.

Chaverri Soto, Danilo. La República. (período) 1 de mayo de 1994.

La Nación. "Más de 20 personas acompañarán a Monge en viaje por Asia", martes 30 de abril de 1985.

La República. 1 de mayo de 1994, pág. 5A.

La Nación. Viernes 24 de junio de 1994, pág. 5 A.

La Nación. Editorial, 1 de agosto de 1987.

Solís Fallas, Alex. "Las fundaciones Gubernamentales", La República. (período), 19 de febrero de 1994.

Villanueva, Jorge Luis. La Nación. (período) Sección Foro, 22 de setiembre de 1988.

Artículos en revistas

ASAMBLEA LEGISLATIVA. "Costa Rica Análisis cuantitativos de la actividad Legislativa". Revista Parlamentaria, Depto. Servicios Técnicos, Vol. 1, Número 3, (San José, Asamblea Legislativa, 1993).

ASAMBLEA LEGISLATIVA. "Análisis de la gestión Parlamentaria". Estudio N. 1, 12 de noviembre de 1992.

Ortíz Ortíz, Eduardo. "Los principios de la Administración Pública". Revista de Ciencias Jurídicas, N. 23. febrero 1974.

Valverde K, Mercedes. "El Contralor de la Hacienda Pública". Revista de la Contraloría General de la República. Año I, Número I, 1967.

Vanossi, Jorge Reinaldo. "El Poder de Investigación del Congreso Nacional". Revista Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Nueva Serie, Año XI, Número 27. Set-Dic de 1976. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México, 1976

Actas

Acta de la Sesión Legislativa, No. 60 del 26 de noviembre de 1994.

Acta de la Sesión Legislativa, No. 11 del 12 de mayo de 1994.

Acta de la Sesión Legislativa, No. 12 del 16 de mayo de 1994.

Acta de la Sesión Legislativa, No. 68 del 16 de setiembre de 1987.

Acta de la Sesión Legislativa, No. 151 del 3 de abril de 1989.

Sesión Ordinaria. No. 90 del 26 setiembre de 1976.

Leyes

Código Penal: y leyes conexas. Vicenzi Peñaranda, Atilio, Librería, Imprenta y Litografía Lehman S.A., San José, Costa Rica, Edición 1975.

Código de Procesamientos Penales. Editorial Porvenir, quinta Edición, San José, Costa Rica, 1989.

Constitución Política de la República: Anotada y Concordada. Editorial Juricentro, San José, Costa Rica, 1985.

Ley de la Administración financiera de la República. Reglamento de la Contratación. Contraloría General de la Republica. Textos Conexos. Editorial Imprenta Nacional, San José, Costa Rica, 1979.

Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. No. 1252 de 23 de diciembre de 1950, (reformada por leyes números 1732 del 20 de febrero de 1954 y 6890 del 14 de setiembre de 1983).

Ley del Defensor de los Habitantes de la República. No. 7319 del 17 de noviembre de 1992.

Ley que Reforma el inciso 5 del artículo 139 de la Constitución Política. No. 5700, 6 de junio de 1975.

Reglamento de la Asamblea Legislativa. Abril de 1994.

Entrevistas

Entrevista con el Sr. Numa Estrada. Asesor del Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa. Mayo, 1994.

Entrevista con el Sr. Fernando Castillo. Director del Departamento Secretario Técnica Parlamentaria. Noviembre, 1995.

Resoluciones y pronunciaciones

Corte Suprema de Justicia

Sala Primera, Resolución No. 115 de las 17 horas del 4 de octubre de 1983.

Sala Constitucional, voto No. 990-92 del 14 de abril de 1992.

Sala Constitucional, No. 502-91 sobre el texto original del proyecto que dio origen a la Ley del Defensor de los Habitantes.

Sala Constitucional, voto No. 1618-91 de las 14 horas y 17 minutos del 21 de agosto de 1991.

Sala Constitucional, Resolución No. 171-91 de las 9 horas del 6 de setiembre de 1991.

Recurso de amparo

Recurso de Amparo, de Noé Vargas Castillo contra Banco Nacional de Costa Rica, Banco de Costa Rica y Banco Anglo Costarricense. Expediente No. 1793-91.

Recurso de Amparo presentado por el Exdiputado Dr. Oscar Aguilar Bulgarelli el día seis de setiembre de 1983.

Cartas

Carta del Exdiputado Oscar Aguilar Bulgarelli al Expresidente de la República, Luis Alberto Monge Alvarez, de fecha 4 de agosto de 1983.

Carta del Exministro de Planificación y Política Económica, Claudio Antonio Volio, al Exdiputado Oscar Aguilar Bulgarelli, de fecha 3 de agosto de 1983.

Carta del Expresidente de la República, Luis Alberto Monge Alvarez, al Exdiputado Dr. Oscar Aguilar Bulgarelli, de fecha 18 de agosto de 1983.

Carta del expresidente Oscar Arias Sánchez a la Asamblea Legislativa de fecha 4 de mayo de 1987. DP-1765-87