

Para ver aviso legal de clic en el siguiente Hipervínculo
(NECESITA CONEXIÓN A INTERNET)
<http://cijulenlinea.ucr.ac.cr/condicion.htm>

INFORME DE INVESTIGACIÓN CIJUL

TEMA: CONTROL PARLAMENTARIO

INTRODUCCIÓN: A lo largo de la presente recopilación, se efectúa un breve análisis eminentemente doctrinario acerca del papel que desempeña el control parlamentario en el sistema político. De esta forma, se abordan los principales presupuestos y mecanismos de control en todo Estado de Derecho, junto con la finalidad de los mismos a la hora de crear contrapesos al poder gobernante. Asimismo, se aborda el tema de la crisis de representación política, junto con una reseña que versa sobre la imperfección de los sistemas de control judicial de la actividad política.

Índice de contenido

1. Doctrina.....	2
a. Importancia de los Controles en el Estado Constitucional. .	2
b. La Transformación del Parlamento en un Órgano de Control Político.....	4
c. Teorías sobre el Control Parlamentario.....	5
d. Importancia Real de los Poderes del Parlamento.....	7
e. Propósitos del Control.....	10
i. Propósitos legales.....	10
ii. Propósitos Políticos.....	12
iii. Propósitos Morales.....	14
iv. Propósitos Instrumentales.....	15
f. La Crisis de la Representación Política.....	15
g. Imperfección de todos los Sistemas de Control.....	17

DESARROLLO:

1. Doctrina

a. Importancia de los Controles en el Estado Constitucional

[SOLÍS FALLAS, Alex]¹

“En una democracia pluralista y constitucional como la costarricense «el control es un elemento inseparable del concepto Constitución».62 En otras palabras, no se puede concebir un sistema constitucional, si éste no se construye como un sistema de limitaciones y controles del ejercicio del poder político y administrativo. «En una democracia, todos los aspectos de la administración pública deben ser transparentes y estar abiertos al escrutinio público».

Desde este punto de vista, la existencia de una Constitución, en la que se proclama la organización y fines primordiales del Estado, así como las normas básicas a las que debe ajustarse su poder público de imperio, determinan el primer parámetro de control al ejercicio | del poder político.

Pero no basta con una Constitución, es necesario, además, que, de acuerdo con las diversas funciones estatales (legislativa, ejecutiva y judicial), el poder esté distribuido entre diversos detentadores (poderes), con el finde evitar la concentración y el abuso del poder o el autoritarismo despótico. Evidentemente, la división de poderes o funciones, como se denomina modernamente, «se apoya en una compleja red de limitaciones y en la existencia de una pluralidad de controles a través de los cuales se articulan aquellas».

En un tercer nivel, pero no por ello menos importante, la adopción y vigencia de principios fundamentales destinados a salvaguardar los derechos humanos, tanto en el ámbito internacional como en nacional, ha pasado a representar otro núcleo de garantías, límites y controles del ejercicio del poder político.

Finalmente, se puede citar el sufragio, la alternatividad en el ejercicio del poder y la misma justicia constitucional per se, como medios para controlar y limitar el ejercicio del poder político. En definitiva, se puede sostener, con pretensiones de validez general, que:

«el constitucionalismo es probablemente el mayor resultado conseguido por la civilización moderna y poco o nada del resto de esa civilización es concebible sin aquél. Bajo él, por primera vez

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

en la historia humana, se ha conseguido para el hombre corriente un cierto grado de libertad y bienestar».

El constitucionalismo solo es posible con el establecimiento y mantenimiento de restricciones constitucionales del ejercicio del poder. Por lo tanto, no es posible pensar en una constitución, si no descansa en la existencia de controles, con el fin de fiscalizar el ejercicio del poder para evitar las arbitrariedades y los abusos de quienes ejercen el poder político.

Con sobrada razón se afirma:

«El control del poder político es un elemento de tan honda significación que es el que permite la suprema división universal de los regímenes políticos, el que distingue dictaduras de democracia, autocracias de regímenes liberales. En la dictadura o autocracia los gobernantes adoptan las decisiones fundamentales y las llevan a ejecución en ausencia de todo control, de modo que el gobierno autocrático se caracteriza por la ausencia de todo tipo de técnicas que permitan hacer real la responsabilidad política del único detentador del poder».

Desde esta perspectiva, como ya se habrá advertido, no se puede hablar de un concepto único de control constitucional; por el contrario, existen diversos controles que se manifiestan en modalidades diferentes, pero con un sentido común: limitar el ejercicio del poder político.

Tal diversidad se encuentra, como se advirtió supra, por un lado, en los objetos mismos susceptibles de control, por ejemplo, las normas jurídicas y los actos del Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial; por otro, son varios los agentes que pueden ejercer el control, como la Sala Constitucional, los tribunales de justicia, la Asamblea Legislativa, las fracciones de los partidos políticos, los diputados, la Contraloría General de la República, la Defensoría de los Habitantes de la República, los grupos de interés, los medios de comunicación social, el electorado, la opinión pública. Además, son muy variadas las modalidades que el control puede adoptar: control previo y posterior de legalidad, de constitucionalidad, de oportunidad, de eficacia e incluso de absoluta libertad en la apreciación de los medios, como sucede con el control político.

En concordancia con ese postulado teórico, el ordenamiento jurídico costarricense se encuentra plagado de formas, agentes y objetos de control. En teoría, ningún medio de control es más importante que otro; puesto que todos tienen el propósito común de limitar el ejercicio del poder, garantizar la plena vigencia del Derecho de la Constitución, asegurar el respeto por los derechos

humanos y hacer posible la vigencia de la democracia real.

Ahora bien, de esa afirmación no se puede inferir que todos los medios de control se manifiestan de igual forma. Evidentemente, el control que se produce mediante los medios de comunicación colectiva, el sufragio, la Asamblea Legislativa o el Poder judicial, poseen -aunque con un propósito común- una naturaleza, procedimientos y resultados muy diferentes.

Lo importante, en todo caso, es tener claro que el control del ejercicio del poder político no constituye un monopolio del Poder Judicial costarricense. El ordenamiento jurídico autoriza a órganos diferentes, con procedimientos y resultados también distintos, la defensa de la Constitución Política y del ordenamiento jurídico en general; de donde se concluye, que no es posible pensar en un sistema democrático-constitucional, si éste no se articula sobre un complejo sistema de controles. Eso es lo natural. Por eso, extraña la opinión de algunos, incluyendo los primeros votos de la Sala Constitucional, de insistir en que la Asamblea Legislativa no puede ejercer la función de control político, cuando existe un caso pendiente de resolver en la jurisdicción de los tribunales de justicia. Una afirmación así sólo se justifica en la confusión de dos funciones constitucionales diferentes, como son el control político y el control jurisdiccional."

b. La Transformación del Parlamento en un Órgano de Control Político

[HERNÁNDEZ VALLE, Rubén]²

"Paralelamente al traslado de la potestad legislativa a manos del órgano ejecutivo, el Parlamento se ha ido transformando en un órgano de control político y canalizador de las aspiraciones de la sociedad por medio de los partidos políticos.

De esa forma, en el Parlamento moderno se potencian las funciones aprobatorias en materia de tratados, nombramientos de miembros de otros órganos supremos del Estado (Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, de los Tribunales Constitucionales, Contralores Generales, Defensores de los Habitantes, así como de Embajadores, etc.), la aprobación de los Presupuestos de todos los órganos estatales, incluyendo los de la Administración descentralizada, la creación de las Comisiones Legislativa de Investigación, las interpelaciones ministeriales, los votos de censura a los Ministros, la aprobación de los Planes Nacionales de Desarrollo, etc.

Toda esta gama de procedimientos parlamentarios tiene como

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

objetivo que el órgano legislativo fiscalice la actuación de los demás entes públicos y tenga la posibilidad, asimismo, de establecer la responsabilidad política de aquellos funcionarios que hayan actuado contra la Constitución, la ley o en perjuicio del interés público.

Merecen destacarse dos institutos de los señalados: las Comisiones de Investigación legislativa y los votos de censura.

En cuanto a las primeras, la tendencia actual es conformarlas exclusivamente con diputados de los partidos de la oposición, pues de lo contrario carecen de efectividad, ya que los diputados de gobierno, por evidentes razones políticas, no van a autocontrolarse. Sólo si sus miembros forman parte de la oposición puede hablarse de que tales Comisiones cumplen un papel investigativo auténtico; de lo contrario, se convierten en simples instrumentos del Gobierno de turno para legitimar actuaciones espurias o, en el mejor de los casos, para encubrir actos de aquel que son contrarios al interés público.

Respecto a los votos de censura, el problema se plantea en los regímenes presidenciales donde se ha incorporado este instituto propio de los gobiernos parlamentarios. Aquí, como la lógica del sistema reclama que el Presidente sea políticamente irresponsable y que los Ministros sean nombrados y destituidos discrecionalmente por él, surge el problema de la eficacia de los votos de censura.

La tendencia actual les otorga plena eficacia jurídica, en el sentido de que el Ministro censurado debe obligatoriamente dimitir y, de manera paralela, el Presidente está inhibido para nombrarlo, durante el resto de su período presidencial, en otro cargo público. De lo contrario, el Ministro censurado podrían ser premiado con una Embajada u otro puesto de relevancia pública.

En síntesis, los modernos Parlamentos han dejado de ser, como lo fueron en su concepción original, exclusivamente fábricas de leyes, para convertirse en órganos de control político, especialmente del Poder Ejecutivo."

c. Teorías sobre el Control Parlamentario

[CÓRDOBA ORTEGA, Jorge y MACK S., Adriana]³

"El control del poder, como realización de la idea liberal de un poder limitado, entre las diversas modalidades que puede revertir ese control del poder, probablemente la que cuenta con mayor tradición, es aquella que corre a cargo del Parlamento y se proyecta sobre la acción del Gobierno o Poder Ejecutivo. Es así que, el control Parlamentario se encuentra plasmado en la

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

constitución Española en el art. 66.2 "las Cortes Generales controlan la acción del Gobierno."

Según los diversos autores que hemos consultado para analizar el tema que nos ocupa, todos coinciden en que, no se sabe con precisión qué significa control parlamentario, muchas veces, se habla de él sin existir un previo acuerdo acerca del concepto.

Según Andrea Manzella generalmente se entiende por control cosas muy dispares, como la interrogación, enmendar un proyecto del gobierno, aprobación del presupuesto, la acusación del gobierno. Pero, sostiene, que en sentido técnico no es así, dado que, la función de control para él significa que "el Parlamento verifica la actividad de un sujeto político, haciendo valer la responsabilidad institucional difusa; tomando las medidas necesarias directa o indirectamente, para equilibrar los intereses públicos eventualmente perturbados.

Esta definición de control se diferencia de la función de garantía, dado que la primera implica la intervención directa, y la correspondencia entre resultados y fines, y el justo proceso para alcanzarlos, son necesariamente previos a una medida Parlamentaria sobre los órganos controlados.

Luis Aguiar de Luque sistematiza tres grandes líneas doctrinales en torno a la noción de control Parlamentario:

El más tradicional, en el cual la idea de control se asocia a la idea de presión, influencia, predominio del parlamento sobre el gobierno, materializado en última instancia en la posibilidad de remoción del gobierno a través de los mecanismos de deducción de responsabilidad política y censura. Dentro de esta corriente "Alvarez Conde" desdobra el control en control fiscalización y control responsabilidad, pero quién más ha sostenido esta posición es F. Santaolalla. Desde esta perspectiva control y responsabilidad son dos momentos de un continuum. La crítica que podemos hacer a esta interpretación del control es que, no es extrapolable a los regímenes presidencialistas.

Esta comente, podemos decir que, es antitética de la anterior, es así que, Control Parlamentario, sería equivalente a comprobación, inspección verificación, supervisión de la actuación del Gobierno, lo que comporta que a través de ella, en algunas circunstancias y momentos, el Parlamento ejerza presión e influencia en la acción gubernamental, aunque esto segundo no sea inexcusable para la función de control, y menos aún que aquel tenga que desembocar necesariamente en una sanción, vía moción de censura. Así, la doctrina considerada clásica (Duguit, Barthelemy) consideraba las preguntas, las interpelaciones y las comisiones de encuesta e

investigación como ejemplos prototípicos de la función de control. La crítica a esta posición es que parte de una fundamentación o justificación del control que la lleva a desdeñar su verdadero significado en las actuales democracias de partido.

El Control Parlamentario es la más inmediata materialización de la difusa posición de preponderancia del Parlamento sobre el Gobierno aspecto que coincidiría con la posición anterior, pero sin encontrar plasmación en ningún instituto parlamentario concreto. El control de parlamentario se materializaría, en el juego de la división de poderes propio del régimen constitucional, esta posición trae implícita el predominio Parlamentario sobre el Gobierno, pero sin concretarse en ninguna institución específica y encontrándose en todas a la vez. En suma, el control parlamentario del Gobierno lo lleva a cabo el Parlamento por múltiples e inaprehensibles vías. Como se puede apreciar esta noción excesivamente amplia del control corre el riesgo de diluir al mismo."

d. Importancia Real de los Poderes del Parlamento

[OLANO V., Carlos Alberto]⁴

"Para que este órgano constitucional pueda hacerle contrapeso efectivo a la rama ejecutiva del Estado, es necesario que los poderes de aquel sean realmente importantes. De lo contrario ese órgano constitucional no pasaría de ser sino una fachada ostentosa sin trascendencia alguna, como ocurre en muchos Estados de estructuraseudodemocrática.

Conforme a la teoría de la democracia individualista o liberal – tan en boga hasta la primera guerra mundial– el Parlamento debía conservar un poder incontrastable, mientras que al gobierno solo competía la obligación de aplicar las leyes expedidas por aquel.

Sin embargo, después de extendido por las diferentes latitudes del planeta el sufragio universal, que pretendía hacer del Parlamento la expresión genuina del pensar y del sentir de las masas populares, un cambio de mentalidad se abrió camino en el sentido de fortalecer no ya los poderes del Parlamento sino los cuadros de mando del poder ejecutivo. Ejemplo clarísimo de esta tendencia lo podemos hallar en Francia bajo la presidencia del general Charles De Gaulle, así como en los gobiernos posteriores de la V República Francesa, y lo propio ha ocurrido en Colombia, principalmente después de la enmienda constitucional de 1968 aprobada por el Congreso mismo.

En los parlamentos del mundo contemporáneo (a la vez que se le han dado a los gobiernos las herramientas legales necesarias para

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

fortalecer su predominio incuestionable) se ha buscado la manera de que las corporaciones legislativas no solo puedan ejercer eficazmente sus funciones de representación popular, sino que logren desarrollar un triple poder: de delimitación, de control y de impulsión, conceptos que el profesor DuvERGER⁷ precisa con toda claridad:

a) Poder de delimitación. Compete a los parlamentarios votar las leyes, es decir, las reglas que el ejecutivo debe acatar en el desempeño de sus funciones de gobierno. En virtud de este principio de legalidad, a la rama ejecutiva no le es permitido modificar las leyes, sino cuando más precisar su aplicación en uso de la facultad reglamentaria consagrada en la Constitución de cada país. Las leyes, por lo tanto, definen los cuadros jurídicos de la actividad gubernamental. Pero las leyes no solo fijan los límites que al gobierno le está prohibido sobrepasar, sino que lo obligan a intervenir en casi todos los aspectos de la vida nacional, con un poder muy amplio de iniciativa, según los objetivos propuestos. Es más: al gobierno le corresponde arbitrar los medios idóneos no solo con el fin de alcanzar las metas fijadas en la Ley sino con el de desarrollar su propio programa, para lo cual elabora anualmente el presupuesto de rentas y gastos que debe someter a la aprobación del Congreso nacional. La intervención parlamentaria, en este último aspecto tan importante del poder gubernamental, es la forma más efectiva de controlarlo, al menos en parte, máxime cuando se está abriendo paso la tendencia a impedir que el gobierno abra créditos fuera del presupuesto, o sea que no puede comprometer ni atender ningún gasto fuera de los créditos que el Parlamento le haya autorizado.

Igualmente a través del poder de aprobación de los tratados públicos, el Parlamento también pone límites a la actividad diplomática del gobierno, pues este no puede ratificar convenios con otros Estados sin la autorización expresa del Congreso, sobre todo tratándose de alianzas políticas, tratados comerciales, etc.

b) Poder de control. Para este efecto los Parlamentos modernos apelan a varios medios consagrados en las respectivas Cartas Fundamentales. La discusión de la ley de presupuesto es uno de ellos, puesto que cada uno de los servicios públicos y los gastos que ellos demandan pueden ser cuestionados por los parlamentarios al someter a discusión, cada año, el presupuesto general del Estado. El poder legislativo, en cuanto concierne al presupuesto nacional, es no solo poder de delimitación en lo que respecta al año siguiente, sino poder de control en lo relativo al año precedente. Otros muchos procedimientos de carácter técnico se pueden emplear para el aumento de los controles del Parlamento sobre el gobierno, como las interpelaciones a ministros, las

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

comisiones de encuestas, el ombudsman.

Las comisiones de encuesta y de control son comisiones formadas por miembros del Parlamento con el fin de adelantar investigaciones en torno a las actividades del gobierno o de la administración pública en general. Algunas, como en Francia, funcionan con regularidad; otras son de carácter excepcional, vale decir constituidas por el Parlamento para un asunto particular, llegando tanto aquellas como estas a tener ciertas atribuciones de índole judicial que les permite citar testigos, acudir a expertos en cuestiones técnicas especializadas, etc.

El ombudsman es una especie de alto comisario, vale decir, una personalidad de condiciones excepcionales, elegida por el Parlamento para supervigilar la Administración. Los hay de competencia general para conocer de las quejas que presente cualquier ciudadano, como existe en Suecia desde 1809, o en Inglaterra desde 1967, o para controlar servicios especiales, como ocurre en Alemania Federal en relación con la Armada.

c) Poder de reivindicación y oposición. Sobre el particular anota el citado profesor DUVERGER que cada congresista al fin y al cabo es un intermediario entre sus electores y el gobierno; interviene por ellos ante la administración y sus ministros llamando la atención en torno a las decisiones oficiales que considere injustas o inoportunas, así como en torno a los movimientos de opinión que condensan evidentes cargas de descontento popular.

Desde luego no se puede descartar que muchas intervenciones parlamentarias que parecen alentadas por sentimientos patrióticos desbordados, estén movidas en el fondo por intereses particulares; pero de todos modos contribuyen a presentar los problemas importantes de la vida colectiva en la arena de la discusión pública, lo cual contribuye a restarle violencia a las reivindicaciones individuales o de grupo.

Un Parlamento bien constituido, es la solemne encarnación de las grandes reivindicaciones sociales. Las asambleas de todo tipo son ámbitos de resonancia para el reclamo justo de los pueblos, ya provenga de las grandes agrupaciones con intereses comunes o de planteamientos oportunos elaborados por la oposición. De todos los recintos abiertos a la crítica y aun a la protesta, el Parlamento es el que menos se puede bloquear, apunta DUVERGER, y quizá, precisamente por el poder de reivindicación y protesta que le es peculiar, es allí donde se amparan con indudable eficacia los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Para que el Parlamento conserve a plenitud su verdadera razón de ser, debe facilitar, en vez de obstruir, la contestación

permanente entre los ciudadanos y el gobierno, entre la oposición y la mayoría, con el fin de que allí se pueda escuchar la voz de quienes propugnan una patria amable y justa. No tendría cumplido efecto el control del Congreso sobre el gobierno, ni el despliegue de los planteamientos defensivos y promisorios de este, si se obstaculizara o redujera la publicidad de los debates parlamentarios, pues sin los medios adecuados para su ejercicio la libertad de expresión del pensamiento –lo mismo que acontece con cualquier otro derecho– no pasaría de ser sino uno de los muchos mitos de la democracia gobernada.”

e. Propósitos del Control

[SOLÍS FALLAS, Alex]⁵

i. Propósitos legales

“i. Verificar la congruencia de las actividades de la Administración Pública y los funcionarios con el ordenamiento jurídico

Vivir en un estado de derecho significa, entre otras cosas, el sometimiento pleno de los poderes y las autoridades públicas a los preceptos que se originan en el Derecho de la Constitución y el ordenamiento jurídico en general; es decir, al principio de legalidad.

El sometimiento de la Administración Pública al derecho, tiene como fin inmediato el límite y control del ejercicio del poder político y administrativo. En congruencia con lo anterior y para garantizar la eficacia de la ley, la Carta Fundamental ha instituido un complejo sistema de controles, entre los cuales se destaca el control político o parlamentario.

ii. Asegurar el cumplimiento de las leyes

El Parlamento debe velar, examinar y asegurar la correcta aplicación de las leyes. No tiene mucho sentido que este Poder, muchas veces con un gran esfuerzo, apruebe una legislación para que inmediatamente después se desentienda de ella; debería crearse una comisión permanente, que se aboque a ordenar, relacionar y armonizar las leyes producidas, así como vigilar porque éstas se cumplan.

iii. Dar seguimiento a las resoluciones de la Sala Constitucional

La Asamblea Legislativa debe dar seguimiento a las resoluciones de la Sala Constitucional, con el fin de corregir los problemas de orden constitucional y legal que se detecten, así como para llenar

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

las lagunas jurídicas, acaecidas como resultado de las declaratorias de inconstitucionalidad.

En otro orden de cosas, se requiere que el Parlamento no olvide que es un órgano constitucional independiente de los otros poderes, incluyendo la Sala Constitucional y que en tal sentido se encuentra, únicamente, vinculado por el Derecho de la Constitución. Llama la atención este punto, ya que, en muchos casos, el Parlamento como Poder y los diputados en su condición personal, sumisamente, han guardado silencio ante fallos equivocados del Tribunal Constitucional.

Ejemplos de ellos son algunos de los casos que ha resuelto esa instancia constitucional, precisamente en el área del control político.

Como se verá en la última parte, con esos fallos la Sala, ha debilitado sensiblemente la función de control político. Como reacción, ante este ejemplo y otros en los que la Sala Cuarta ha desbordado su competencia, la Asamblea Legislativa debería ejercer, de modo sistemático, su función de control. Es invaluable, el servicio que los diputados le prestarían al sistema institucional, si se decidieran a analizar, de una forma crítica seria y bien fundada, las actuaciones de ese Tribunal, sobre todo si se repara primero, el incuestionable contenido político que posee la justicia constitucional y segundo y más importante, que para las resoluciones que dicta el Tribunal Constitucional no existe ninguna clase de remedios procesales o jurisdiccionales.

No está de más, insistir que con esta doctrina el Tribunal Constitucional en Costa Rica rompe con el principio clásico de la división de poderes, así como con el sistema de frenos y contrapesos (checks and balances), al no estar sometido a los controles y a las limitaciones a las que sí están sometidos los otros poderes y la Administración Pública en General. En fin, como ha dicho el mismo Presidente de la Sala, a este Tribunal:

«no le atañen los problemas ni los criterios, por ejemplo del principio de división de poderes y funciones públicas, ni, por ende, los efectos de la teoría de los «frenos y contrapesos» (...) que la sometería a controles y limitaciones para equilibrarla con los otros actores del drama estatal».

iv. Vigilar la Hacienda Pública

A la Asamblea Legislativa le corresponde vigilar porque el Gobierno no gaste más de lo autorizado por ella, mediante los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República. También

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

debe vigilar que todos los gastos correspondan a una partida autorizada con anterioridad por el Congreso. Desde el campo político, debe supervisar que el presupuesto se ajuste a las metas definidas en el ámbito económico, trazadas tanto por el Gobierno de la República como por la sociedad.

v. Supervisar la actividad contractual del Estado

Son muchos los aspectos que el Parlamento podría controlar en relación con el régimen contractual de la Administración Pública. Sólo como referencia, la Asamblea Legislativa, de modo permanente, debería supervisar que la contratación administrativa se produzca en las mejores condiciones para la Administración, de suerte que ésta pueda garantizar la continuidad, eficiencia y adaptación de los servicios públicos, a todo cambio en el régimen legal o en la necesidad social que satisfacen.

Asimismo, la Asamblea Legislativa debería fiscalizar que la actividad contractual de la Administración Pública se produzca en j condiciones de igualdad de oportunidades para todas las personas interesadas en contratar con ésta. Una participación amplia, orientada por ese principio fundamental del Derecho de la Constitución, garantiza mayores posibilidades de acierto y mejores precios para la Administración; además evita el favoritismo, el compadrazgo, el tráfico de influencia política y los tratos preferenciales e injustos. Esto significa que existen razones jurídicas, económicas y morales que avalan el ejercicio del control político de la contratación administrativa."

ii. Propósitos Políticos

"i. Verificar la conformidad de la acción gubernamental con el programa de gobierno

La Asamblea Legislativa debe denunciar el incumplimiento del programa de gobierno ofrecido por el partido que ganó el apoyo y la confianza del electorado. Este control, es uno de los medios más eficaces con que cuenta el Parlamento, para dignificar la política costarricense.

No es posible que, cada cuatro años, se burle la confianza de los electores, con proyectos o promesas que nunca se cumplirán, a cambio de sus votos. La mentira de los políticos es una forma sutil de corrupción que carcome la confianza de los ciudadanos en la democracia.

íi. Evaluar el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo

Cada cuatro años, el Gobierno de la República, con un gran esfuerzo en recursos humanos y un alto costo económico, elabora el

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

Plan Nacional de Desarrollo. Este suele ser un proyecto político muy completo y ambicioso, el cual se supone debe orientar la acción del gobierno de turno. Sin embargo, la práctica demuestra que el Plan no es más que un elaborado libro, de cuyo cumplimiento nadie se ocupa.

Por respeto a la voluntad popular y la democracia y en consideración al gasto público en que se incurre en la elaboración de esos planes, la Asamblea Legislativa debería evaluar su cumplimiento y denunciar a la opinión pública cuando el Gobierno se aparte de su propio proyecto político.

iii. Evaluar la eficiencia de la Administración Pública

La Asamblea Legislativa, a diario, tiene que pedir cuentas a la Administración y a sus titulares sobre los programas a su cargo, la forma cómo se ejecutan, los resultados y el seguimiento de ellos.

Problemas relacionados con la definición de las políticas públicas y quién debe ejecutarlas, así como con el presupuesto disponible, la forma de ejecución, el resultado y el seguimiento, son preguntas claves que el Parlamento debería formular a los entes públicos, para determinar, entre otras cosas, la eficiencia y la transparencia en el manejo de los negocios públicos.

iv. Evaluar la necesidad de los empréstitos y el crédito público

Esta evaluación constituye un instrumento importante de control político, que permitiría al Poder Legislativo determinar la necesidad y la oportunidad del financiamiento externo en que incurra el Poder Ejecutivo y las instituciones autónomas, de conformidad con el Programa de Gobierno, el Plan Nacional de Desarrollo y otros criterios de naturaleza técnicos y económicos.

Este control obligaría a la Administración Pública a justificar de forma adecuada, el destino de los fondos provenientes de esos empréstitos, antes de someterlos a la aprobación legislativa.

Además, mediante la intervención del Congreso, se podría evitar el exceso de endeudamiento externo y la presión consiguiente de los organismos financieros internacionales.

v. Fiscalizar que la Administración Pública actúe de conformidad con el interés público

La Asamblea Legislativa debe fiscalizar que la actividad de los entes y servicios públicos se lleve a cabo de acuerdo con los principios de continuidad, economía, igualdad, eficiencia y adaptación a todo cambio, que ocurra en el régimen legal o en la necesidad social que satisfacen. El Estado en general y la

Administración Pública en particular, no constituyen un fin en sí mismos. Por el contrario, existen para la satisfacción de intereses públicos, relacionados con las personas y la colectividad.

vi Evaluar la ejecución del Presupuesto Nacional de la República

En materia presupuestaria, la labor del Parlamento no debería agotarse con la aprobación del presupuesto. Por el contrario, desde el ámbito del control político, la Asamblea tiene múltiples posibilidades para verificar que el Poder Ejecutivo y el sector público, en general, primero elaboren un presupuesto que se ajuste, lo más posible, a las expectativas sociales y a los planes y programas definidos en campaña electoral y la Oficina de Planificación Nacional y segundo, que su ejecución se realice de la forma más eficiente posible.

Cada año, la Asamblea Legislativa debería someter el presupuesto de gastos a una rigurosa evaluación operativa, con el propósito de verificar si se ha logrado realizar las metas programadas. Esto implicará, asimismo, un mejor aprovechamiento de la Contraloría General de la República, como órgano auxiliar especializado en el control superior de la Hacienda Pública."

iii. Propósitos Morales

"La función de control político también debe velar porque la gestión de los negocios públicos opere, no solo de acuerdo con los mandatos del ordenamiento jurídico, sino también de conformidad con las normas éticas.

En el campo de la moral, dos premisas deben orientar la función de control político: primero, la Asamblea debe considerar que no todo lo que en la práctica es legal, necesariamente es moral. Dicho de otra forma, existen conductas que, si bien es cierto no violan ninguna normativa legal, desde el ámbito moral y social son gravemente reprochables.

Segundo,- el nepotismo, el tráfico de influencia política, la negligencia, el conflicto de intereses y la corrupción en general constituyen una grave afrenta al sistema democrático-constitucional, que a su vez afecta la fe y la confianza de los costarricenses en el mencionado sistema político.

Sobre el problema de la corrupción en la función pública, tal vez sea conveniente traer a colación lo dicho por la Comisión especial integrada para investigar las irregularidades relacionadas con el Banco Anglo Costarricense:

«Costa Rica pasa por una aguda crisis moral (...). La sensación de

impunidad que domina el ambiente, engendra más corrupción. Por una parte, se tiene la impresión fundada de que los más graves hechos que se cometen en el ámbito público, quedan impunes. Por otra parte, esto invita a las personas poco escrupulosas a continuar su actividad ilícita y hasta incrementarla. O el país sienta responsabilidades, morales, políticas en el mejor sentido del término, o la espiral de corrupción terminará por tragarse las posibilidades de mantener un sistema civilizado de convivencia»."

iv. Propósitos Instrumentales

"Es necesario enfatizar, en este punto, que la función de control político no sólo tiene como propósito aspectos de naturaleza legal, política y moral, sino una imponderable importancia instrumental, en tanto permite al Parlamento cumplir, con acierto, las otras tareas o competencias que la Constitución Política le ha asignado: la legislativa propiamente dicha, la financiera, la de dirección y representación política y otros.

Es decir, se investiga no sólo para determinar la adecuación de la acción diaria del Poder Ejecutivo y la Administración Pública en general a los parámetros legales, políticos y morales definidos, sino también para recabar información, con la cual la Asamblea Legislativa pueda asumir y realizar, en mejor forma, sus otras funciones."

f. La Crisis de la Representación Política

[HERNÁNDEZ VALLE, Rubén]⁶

"El Parlamento moderno ha sido víctima de la quiebra de un dogma tradicional: el de la representación política.

Los revolucionarios, y la burguesía que estaba detrás de ellos, pensaron que la representación política acrisolaba la unidad política ideal de la nación. Sin embargo, la convergencia entre la sociedad civil y el Estado no pudo sostenerse por mucho tiempo, puesto que las desigualdades provenientes de aquella se fueron haciendo más patentes ante la pasividad del Estado para corregirlas.

La imagen idílica del Estado, donde todos actúan en procura del bienestar común, poco a poco fue sustituida por la de la sociedad real, donde existe una pluralidad de intereses sociales, económicos y políticos contrapuestos.

Es entonces, en este momento histórico, cuando los teóricos y los políticos tratan de resolver los desajustes y desarreglos que se producen en la sociedad civil, lo cual incide directamente sobre

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

las concepciones hasta ese momento sostenidas respecto del sufragio y de la representación política. De esta forma, se amplía el sufragio hasta convertirlo prácticamente en universal en nuestros días, con su extensión a las mujeres.

Paralelamente a estas reformas electorales que amplían la cobertura del sufragio, hace aparición en la escena política una institución sin la cual el Estado moderno sería incomprensible: los partidos políticos.

Al quebrarse la estructura homogénea de la sociedad civil y aflorar toda una gama contradictoria de intereses de muy diversa índole, éstos últimos comienzan a canalizarse, en el mundo político, por medio de los partidos.

La vocación democrática de la sociedad se tradujo en el plano jurídico-político, en la generalización del sufragio y en la creación de partidos políticos, que vinieron a servir como portadores de los diferentes intereses sociales existentes en su seno. Por ello se ha afirmado, con justa razón, que los partidos políticos han venido a servir como correctivo entre la separación tradicional que existía entre los representantes y los grupos sociales a los que realmente debían representar. La representación aparece, dentro de este contexto, como una decisiva rectificación de la democracia (BORDEAU).

Modernamente, sin embargo, el problema no ha sido totalmente resuelto, pues aunque la mayoría de los ordenamientos han constitucionalizado los partidos políticos, paralelamente consagran, al mismo nivel normativo, el principio que prohíbe el mandato imperativo.

Este problema se traslada directamente al ámbito del Parlamento, donde surgen problemas como los de quién es el titular del escaño: ¿el diputado o el partido político que lo eligió?; ¿tienen valor las renunciaciones en blanco de los diputados si posteriormente éstos las retiran luego de presentada a la Mesa Directiva por el partido que los eligió?; ¿deben los diputados acatar las líneas políticas de sus partidos?; ¿puede un diputado disidente formar una nueva bancada si el nuevo partido no participó en las elecciones?

Estos problemas tienen difícil solución, pues enfrentan dos principios constitucionales: por una parte la prohibición del mandato imperativo y, por la otra, el monopolio de los partidos para presentar candidaturas a los órganos de elección popular.

En todo caso, el problema antes que jurídico termina siendo político y pareciera que es en esta sede donde debe resolverse. Algunos de los problemas centrales del parlamentarismo moderno se producen justamente en esta materia, por lo que algunos

ordenamientos tienden hoy día a permitir que las candidaturas al Parlamento puedan ser presentadas también en forma individual o por agrupaciones no políticas que se organizan con motivo de las elecciones y que desaparecen una vez celebradas éstas.

En síntesis, con el fin de evitar esta confrontación entre la concepción tradicional de la representación política que prohíbe el mandato imperativo y la realidad innegable de los partidos políticos, se trata de potenciar la participación individual de los ciudadanos o por medio de asociaciones cívicas en los procesos electorales. Esta es la primera conclusión que podemos extraer acerca de las transformaciones actuales del Parlamento."

g. Imperfección de todos los Sistemas de Control

[PORRÚA PÉREZ, Francisco]⁷

"Dabin considera conveniente este sistema (el sistema jurisdiccional en términos generales, pues no se refiere al juicio de amparo mexicano). Pero afirma que es incompleto, pues sólo conoce de los actos positivos y no de las omisiones. Se puede controlar una ley, una actividad; pero no puede controlarse una abstención de los gobernantes, abstención que puede consistir en no elaborar una ley que se necesite en un caso determinado, o bien en no realizar un acto concreto que igualmente reclame el bien público. No obstante, repetimos, el control jurisdiccional nos parecía un gran adelanto y puede significar un medio ventajoso de controlar la actividad desorbitada de la soberanía. Sin embargo, también este mismo sistema presenta imperfecciones. Es necesario advertir, como hace Dabin, que no obstante sus ventajas, tiene ciertos inconvenientes.

Uno de ellos consiste en que todas sus decisiones, por el hecho de ser jurisdiccionales, tienen que basarse en normas jurídicas positivas. Los jueces que tengan conocimiento de un acto arbitrario del Estado y que vayan a controlarlo, tienen que confrontarlo con una norma jurídica positiva, norma jurídica legal o jurisprudencial, y entonces se hace la objeción de que, debido a esta necesaria sujeción a una norma, no existe la necesaria elasticidad que debe caracterizar a la actividad estatal en la obtención del bien público.

Por otra parte, existe el peligro de que al convertirse un órgano jurisdiccional en vigilante de la actuación de otros poderes, vea elevada su jerarquía de tal suerte que cree un desnivel político en su favor, y en esta forma elimina las ventajas inherentes a la distribución de la soberanía entre varios órganos.

Sin embargo, en la práctica se ha observado, en Estados que tienen

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

este control (como la República Mexicana, en donde existe el juicio de amparo, y los Estados Unidos, en donde también hay un sistema ; control jurisdiccional), que no -se crea en realidad un superpoder y que, de todos modos, son mayores las ventajas que los inconvenientes de este sistema.

De lo que hemos expuesto, llegamos a afirmar la ineluctable imperfección de todas las soluciones técnicas posibles de control.

Como hemos visto al analizar todos los sistemas propuestos, no existe una solución que pueda considerarse definitiva al problema que planteamos, en cuanto a la necesidad de controlar la actividad del Estado cuando sea arbitraria, cuando la soberanía rebase el campo propio de su competencia.

Aun cuando se combinen o se sumen estos sistemas de control, de todos modos se encuentran imperfecciones, pues habría que descubrir un medio que permitiera la supervisión y el enderezamiento de todas las actuaciones y omisiones de la soberanía en cualquiera de sus manifestaciones legislativas, administrativas o judiciales.

Y aun cuando puedan controlarse la mayoría de los actos en esos órdenes, existen otros actos del Estado que no encajan dentro de la triple clasificación a que hemos aludido. Tales son los actos discrecionales y los actos de gobierno o actos políticos en sentido estricto.

Las facultades discrecionales autorizadas por las normas, dan un margen de actuación no controlada y prácticamente incontrolable, y lo mismo sucede con los actos estrictamente políticos o de gobierno, de alta dirección del Estado, que se encuentran fuera de control.

Y además, ¿quis custodiat custodem? ¿Quién controla al controlador? Significa esto que en la cúspide del sistema hay un órgano que no puede ser controlado sin la creación de una serie sucesiva interminable de nuevos controles.

Por ello, en cierto sentido, tiene que admitirse que existe determinada autolimitación del Estado, puesto que siempre un órgano del Estado es el que tiene a su cargo controlar la actuación de los demás. Es decir, en el Estado mismo existe este control por medio de una de sus partes integrantes, que es la que está organizada para limitar su actividad.

Pero debemos tomar en cuenta que esa limitación no es algo que derive de la libre voluntad del Estado o de los gobernantes, sino que es una realidad inherente a su propia estructura, a su naturaleza.

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

El Estado lleva dentro de sí, en su misma institución, ese órgano de control.

La autolimitación se encuentra en el ser mismo del Estado, en la peculiaridad de su existencia y no en su acción voluntaria.

Claro que no por esto, no por el hecho de que el control se derive de la propia naturaleza estatal, se salva el escollo de las imperfecciones de ese mismo control, pues, por ejemplo, además de las imperfecciones anotadas, existe el problema de la ejecución de las decisiones de la autoridad jurisdiccional controladora, ejecución que siempre corre a cargo del órgano que posee la fuerza, o sea, del Poder Administrativo; y cuando la decisión judicial (jurisdiccional) precisamente rectifica los actos de la Administración, que es la que con mayor frecuencia se excede o desvía en sus funciones, ella misma, la Administración, estará encargada de obligarse a cumplir esas decisiones del órgano jurisdiccional. Y si se rehusa a hacerlo, ningún poder tendría capacidad para obligarla en el terreno material, puesto que el mismo Poder Ejecutivo, como su mismo nombre lo dice, tiene el monopolio de la coacción, de la ejecución de los actos."

FUENTES CITADAS:

- 1 SOLÍS FALLAS, Alex. Control Político y Jurisprudencia Constitucional. CONAMAJ, San José, 2000. pp. 89-92.
- 2 HERNÁNDEZ VALLE, Rubén. Las Transformaciones del Órgano Legislativo. *Revista Parlamentaria*. Vol. 5 (No. 1): pp. 170-171, San José, abril 1997.
- 3 CÓRDOBA ORTEGA, Jorge y MACK S., Jorge. La Función Parlamentaria de Control, en Especial las Comisiones de Investigación en el Derecho Español. *Revista Parlamentaria*. Vol. 8. (No. 2): pp. 580-582, San José, agosto 2000.
- 4 OLANO V., Carlos Alberto. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. 2º Edición. Editorial Temis. Bogotá, 1987. pp. 162-164.
- 5 SOLÍS FALLAS, Alex. Control Político y Jurisprudencia Constitucional. CONAMAJ, San José, 2000. pp. 111-119.
- 6 HERNÁNDEZ VALLE, Rubén. Las Transformaciones del Órgano Legislativo. *Revista Parlamentaria*. Vol. 5 (No. 1): pp. 166-167, San José, abril 1997.
- 7 PORRÚA PÉREZ, Francisco. Teoría del Estado. Editorial Porrúa S.A. México, 1954. pp. 249-251.