

Siguiendo la tradición de los Estados liberales, el derecho francés confía esencialmente al juez la defensa de los derechos fundamentales de la persona, contra la arbitrariedad. Pero es sabido que, a diferencia de los países anglosajones, Francia distingue dos órdenes de jurisdicciones que comparten esta defensa. Los Tribunales Judiciales, que son, de conformidad con el artículo 66 de la Constitución de 1958, y de acuerdo en este punto a una larga tradición, los guardianes de la libertad individual, en materia de protección de las libertades ejercen competencia triple: en el ejercicio de su función represiva, aplican las penas a los autores de aquellos atentados contra los derechos de la persona humana, que la ley penal tipifica como crimen o delito, sea el delincuente llado cuando alcanza determinado nivel de educación, salud y trabajo.

NATURALEZA JURIDICA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Dr. Mauro Murillo A.

Profesor de Derecho Administrativo
Universidad de Costa Rica

Dado el artículo 153 que la Contraloría es una institución auxiliar de la Asamblea Legislativa, pero que tiene absoluta independencia funcional y administrativa en el desempeño de sus labores. Según numerosos interpretaciones, se puede interpretar que el artículo 153 que aprueba "organizar" a un organismo en "auxiliar", o poco, es algo diferente de ser un organismo absolutamente independiente, si bien depende de un Poder, o un órgano constitucional, o más bien un órgano de naturaleza constitucional que un órgano fundamental.

2. El Organismo auxiliar

La Contraloría es en este sentido, el órgano de Derecho Público auxiliar, solo porque la Contraloría la denomina "organismo", nombre muy claro (dado por la misma Contraloría) de un organismo de naturaleza auxiliar. Nuestra doctrina jurídica demuestra ampliamente que las palabras "organismo", "auxiliar" y "dependiente" son palabras de naturaleza jurídica de la organización. De estos nombres basta con señalar que la misma Contraloría habla de "organismo" pero "auxiliar de la Asamblea Legislativa" lo cual pone en duda cualquier posibilidad de considerarla "auxiliar" a la Contraloría.

Existe una indicación a considerarla órgano auxiliar únicamente en la creación del presente Centro de Control, así como fue entidad en la creación del Proyecto de la Junta Fiscalizadora de la Segunda República, que la definió como "organismo", y en las exposiciones presentadas en las Actas de la Asamblea Constituyente, a las que se aludirá más adelante.

Primer la falta de personalidad al hecho de que el presidente de la Contraloría es el representante de la Asamblea Legislativa.

Comisión de la Ley de Recaudación de los artículos 70 y 71 de la Ley Reglamentaria de la Ley de la Comisión Administrativa, según los cuales la Contraloría es un organismo que puede ser considerado un órgano auxiliar.

No puede, pues, considerarse un organismo de naturaleza auxiliar.

SUMARIO: 1. Introducción.—2. Es Organo, no sujeto.—3. ¿Es Organo del Poder Legislativo?—4. No es Poder.—5. La Contraloría como Organo Fundamental del Estado.—6. La Contraloría como "auxiliar" de la Asamblea Legislativa.—7. Conclusión.

1. Introducción

Todavía reina una gran confusión en cuanto a la naturaleza jurídica de la Contraloría General de la República, pese a los 35 años de vigencia del texto constitucional, cuya insuficiente redacción es obviamente la causante del problema.

Dice el artículo 183 que la Contraloría "es una institución auxiliar de la Asamblea Legislativa", pero que "tiene absoluta independencia funcional y administrativa en el desempeño de sus labores". Surgen numerosas interrogantes: en cuanto "institución", (es ente u órgano?; qué significa "auxiliar"?; ¿es compatible ser "auxiliar", o parte, de algo del cual se es sin embargo absolutamente independiente?; si fuese órgano, ¿sería un Poder, o un organo constitucional, o más bien un órgano de relevancia constitucional, quizá un órgano fundamental?

2. Es Organo, no sujeto

La Contraloría no es ente o entidad, o sea sujeto de derecho. Puede parecerlo solo porque la Constitución le denomina "institución", nombre muy usado (incluso por la misma Carta) para los entes descentralizados. Nuestro Derecho Positivo demuestra ampliamente sin embargo que los vocablos "institución", "instituto" y "organismo" no predicen la naturaleza jurídica de la organización. De todos modos, basta con recalcar que la misma Constitución habla de "institución" pero "auxiliar de la Asamblea Legislativa" lo que pone en duda cualquier posibilidad de considerar "ente" a la Contraloría.

Razones que inducirían a considerarla órgano pueden encontrarse en la naturaleza del precedente Centro de Control, que nunca fue entidad, en la concepción del Proyecto de la Junta Fundadora de la Segunda República, que la definió como "departamento", y en las explicaciones aparecidas en las Actas de la Asamblea Constituyente, a las que aludiremos infra.

Presume la falta de personalidad el hecho de que el presupuesto de la Contraloría esté contemplado dentro del Presupuesto Nacional.

Confirman esa falta de personalidad los artículos 9º y 11 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativo, según los cuales la Contraloría en ningún caso puede apersonarse en juicio como parte principal.

No parece, pues, lógicamente cuestionable su naturaleza de órgano.

En tanto que "auxiliar de la Asamblea Legislativa" y en tanto que su presupuesto se contempla dentro del Presupuesto Nacional, la Contraloría sería órgano del Estado-sujeto. La personalidad jurídica del Estado no ofrece ninguna duda, a tenor de los artículos 11 de la Ley Reguladora cit. y 1º de la Ley General de la Administración Pública.

3. ¿Es Órgano del Poder Legislativo?

La Constitución señala que es "institución auxiliar de la Asamblea Legislativa".

En la Constitución de 1871, según reforma de 1924, el Congreso velaba por la corrección de la ejecución del Presupuesto Nacional por medio del Centro de Control. El Proyecto de la Junta Fundadora de la Segunda República (art. 210) creaba una Contraloría cual "departamento auxiliar de la Asamblea Legislativa".

Mr. Thomas Kekich, inspirador de la estructura fundamental de nuestra administración financiera central, sugirió una Contraloría "dependiente del Poder Legislativo" (p. 422 del tomo III de las Actas de la Constituyente).

La moción del Partido Constitucional contempló una Contraloría "dependiente" del Poder Legislativo (p. 431 del tomo III de las Actas cit.).

La moción que prosperó fue la social-demócrata; explicada por el Diputado Facio quedó claro que se pretendía crear un "freno y contrapeso legislativo en la ejecución y la liquidación del presupuesto", un "organismo dependiente del Poder Legislativo", una "dependencia auxiliar de la Asamblea Legislativa" (ps. 421 y 456 del tomo III de las Actas cit.).

Aparentemente no habría nada más que discutir, ante semejante panorama: La Contraloría es parte del Poder Legislativo (no propiamente de la Asamblea Legislativa, que es la reunión plenaria de los Diputados). El problema es que, acto seguido, la Constitución señala, con un énfasis único (que no lo puso respecto de ningún otro órgano) que se trata de una institución con "absoluta independencia funcional y administrativa". ¿Es compatible este grado de independencia con un concepto de órgano auxiliar?

Para comenzar, no ofrece ninguna duda que tal independencia se da incluso frente al mismo Poder Legislativo: "pero en relación con los Poderes del Estado, tiene absoluta independencia", reza el artículo 1º de la Ley Orgánica de la Contraloría. Esa independencia frente al Poder Legislativo tendría, por supuesto, la salvedad de las potestades propias de la Asamblea sancionadas expresamente.

La independencia es "funcional" y "administrativa", o sea referida a todos los aspectos posibles, atnto a los cometidos propios del organismo contralor, que justifican su existencia, como a su actividad administrativa de apoyo.

En tanto que absolutamente independiente, un órgano respecto de otro, y en todo sentido, no parece lógicamente posible que sobreviva entre ambos relación alguna organizativa que contenga alguna subordinación. Concretamente, no se puede ser "parte", o "dependiente", y ser a su vez absolutamente independiente. Son conceptos contrapuestos, y es probable que lo hayan intuido los social-demócratas cuando en el texto normativo propuesto no hablaban de "departamento" ni de "dependencia" sino simplemente de "institución auxiliar".

La Contraloría, entonces, y pese a lo que aparentemente se pretendió, no es lógicamente "parte", estructural u orgánicamente integrante, del Poder Legislativo; es "auxiliar" de éste, pero se ubica aparte.

4. No es un Poder

Primero, el Estado no solo de Poderes se compone. Segundo, la Constitución prescribe que el Gobierno lo ejercen tres Poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), sin incluir a la Contraloría (art. 9º).

El Poder es un órgano fundamental del Estado, independiente, pero como categoría formal debe estar explícitamente contemplado por la Constitución. Ni siquiera pasa a ser Poder el órgano al que simplemente se le atribuya "rango" de Poder, como ocurre con el Tribunal Supremo de Elecciones.

Tampoco es un simple órgano de relevancia constitucional, como podrían denominarse algunos desconcentrados contemplados también por la Constitución (Tesorería, Nacional, Consejo Nacional de Salarios), los cuales forman parte de otro órgano también sancionado en el mismo texto.

Ciertamente sería un órgano constitucional, entendiéndose por tal todo órgano superior del Estado, previsto en la Carta, de acuerdo al concepto, que parece seguir la Ley General de la Administración Pública (art. 21).

5. La Contraloría como Órgano fundamental del Estado

Espuesta gráficamente la estructura del Estado-sujeto, el nivel más alto de sus componentes, en el que se resumen todos los demás, estaría representado por los órganos fundamentales, constituyen la división más elemental del Estado.

Desde otro ángulo, son órganos ligados por una relación especial denominada precisamente de "independencia", que por lo demás es la relación típica que corre entre todas las organizaciones ubicadas en un plano de igualdad jurídica. Dentro del Estado, esa relación, políticamente hablando, se traduce en un intrincado sistema de pesos y contrapesos, o sea, jurídicamente expuesto, en un sistema de relaciones en donde cada órgano aparece unas veces como "activo" y otras como "pasivo", de potestades de muy

diversa índole. Con ello, otra vez políticamente discurriendo, se obtiene un equilibrio de poderes que tiende a evitar excesos.

En tanto la Contraloría tenga absoluta independencia frente a los Poderes, y por ende no sea parte orgánica de ninguno de ellos, estará entonces jurídicamente ubicada al mismo nivel de los Poderes, o sea, será también un órgano fundamental. El Estado resulta así compuesto por órganos fundamentales que van más allá de los Poderes.

La Contraloría es un órgano constitucional fundamental, para distinguirlo de las constitucionales no fundamentales.

6. La Contraloría como "auxiliar" de la Asamblea Legislativa

Que la Contraloría es al fin y al cabo "auxiliar" de la Asamblea no hay forma de negarlo. Lo único que cabe interpretar es los alcances, jurídicos, de semejante relación.

Toda Constitución está impregnada de resabios históricos, de conceptos filosóficos y políticos, de vocablos y locuciones a veces con contenidos jurídicos flacos.

En el esquema de la Constitución de 1871, era lógico un Centro de Control por medio del cual actuara el Congreso, por cuanto específicamente correspondía a éste velar por la corrección de la ejecución presupuestaria (inciso 11 del artículo 82). Cuando los parlamentos tienen semejante función específica, sí resulta entonces lógico concebir a los organismos controladores como "freno y contrapeso legislativo" (frase del Constituyente Facio); pero cuando no la tienen, dejan de ser tales.

Aspectos como el del nombramiento del Contralor General por parte de la Asamblea, o el del Informe Anual que debe enviar a ésta, no van por supuesto referida a ninguna relación especial de auxiliariedad.

Que el presupuesto de la Contraloría debe formar parte del Poder Legislativo (art. 15 de la Ley Orgánica cit.) es irrelevante. A lo sumo entonces la auxiliariedad se traduce en un simple apoyo (de escaso interés jurídico) a la labor legislativa, en cuanto a investigaciones o estudios. El artículo 4º de la Ley Orgánica cit., inciso b), precisamente encarga a la Contraloría "asesorar" a la Asamblea a su solicitud.

7. Conclusión

El Estado costarricense descansa inmediatamente sobre los órganos fundamentales, de los cuales la Contraloría es uno de ellos.

La Contraloría no es parte del Poder Legislativo; simplemente le presta apoyo técnico, y está ligada a él dentro del esquema conceptual de los órganos independientes. Su carácter de "auxiliar" no le crea ninguna dependencia jurídica.

INDICE

	Pág.
Presentación	9
Prestación de servicios legales en Costa Rica	
<i>Lic. Luis Fernando Solano Carrera</i>	11
La delincuencia juvenil: Un problema de inadaptación.	
<i>Dr. Daniel Gadea Nieto</i>	29
El interés para impugnar en el proceso penal.	
<i>Dr. Francisco Castillo González</i>	39
Patio de agua y la ideología del Partido Liberación Nacional.	
<i>Dr. Manuel Rojas Bolaños</i>	59
La disertación jurídica.	
<i>Dr. Diego Baudrit Carrillo</i>	81 x
Organización del Estado Costarricense a partir de 1949.	
<i>Dr. Jorge Enrique Romero Pérez</i>	99
Derechos del hombre: Un nuevo modo de acceso al espacio público.	
<i>Prof. Luis Alberto Varela Quirós</i>	133
Naturaleza jurídica de la Contraloría General de la República.	
<i>Dr. Mauro Murillo A.</i>	143