

Antecedentes

Con motivo de la solicitud formulada al Departamento de Servicios Técnicos por el señor Presidente de la Comisión Especial Investigadora que nombró la Asamblea Legislativa para conocer del asunto referente al yate "El Tortero", procedimos a realizar el estudio correspondiente. Concretamente la petición al Departamento, por parte del Diputado Gerardo Bolaños, Presidente de la citada Comisión, fue dirigida para que se esclareciera si la participación de la Asamblea en el conocimiento de un asunto que había trascendido al ámbito de la opinión pública al informarlo la prensa y otros medios de comunicación colectiva —y de especial interés por la manifestación que en uno de los diarios nacionales hizo la Corte en su oportunidad— constituía un acto lesivo al principio que consagra la división de Poderes, como lo afirmó la Corte Suprema de Justicia en el documento que envió al Poder Legislativo, con fecha 8 de noviembre de 1978.

Luego del análisis pertinente concluimos que el estudio debía dirigirse en última instancia a la determinación de la potestad fiscalizadora de la actividad pública que, conforme a la Constitución, corresponde al órgano legislativo, aún cuando resultara indispensable entrar en consideraciones sobre el significado que en nuestro sistema constitucional, tiene el principio de la separación de Poderes.

La división de Poderes, tiene en el plano constitucional costarricense, el sentido dado por Montesquieu, sea de medio para la protección de ciertos valores establecidos en diversos preceptos de la Constitución y, que entendido en esta forma no afecta la organización técnico-jurídica de los órganos del Estado. En nuestro caso, las disposiciones correspondientes para asegurar tal principio fueron dictadas en un período de especial desconfianza al Poder Ejecutivo y de gran reconocimiento al prestigio del Poder Judicial. Como tal era la atmósfera que prevalecía, en el ánimo de los constituyentes hizo eco, al discutirse la conveniencia de incorporar en el texto constitucional el veto judicial —institución que se consideró como una intromisión del Poder Judicial en la función por ex-

celencia del Poder Legislativo— que la inclusión era pertinente precisamente porque la llamada “serenidad del Poder Judicial” se había operado al reducirse al cumplimiento de sus típicas funciones y, como se señaló, “éste no debe inmiscuirse en otros asuntos que no son los suyos. Es un Poder llamado tan sólo a aplicar las leyes”.¹

Pronunciamiento

La interpretación del texto constitucional no se produce, como señala la Corte Suprema de Justicia, a partir de la distinción entre normas generales y normas especiales. Ha de darse la interpretación de la Constitución a raíz de la exigencia de distinguir las normas esenciales, por ello fundamentales, intangibles, pétreas, o como quiera que las denomine la doctrina, y aquellas normas dirigidas a la organización de las instituciones que establecen las primeras determinando la estructura del Estado, conforme al régimen político que decida darse para su gobierno la sociedad. Cuando éstas tienen constituciones que responden al sistema que se inspira en la Democracia Clásica, las disposiciones persiguen la finalidad de limitar la autoridad de sus gobernantes y así también garantizar a los ciudadanos sus derechos y libertades más significativos.

El contenido del artículo 9º de la Constitución costarricense ofrece una muestra clara de lo que se entiende por normas esenciales, al disponer la forma de gobierno del Estado y el principio de división de poderes a fin que se limite a sí mismo y de protección al disfrute de los derechos consagrados en el documento constitucional. Representan una ejemplificación de lo que son normas orgánicas las disposiciones de los Títulos de la Constitución que se refieren a las atribuciones de los Poderes Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Tribunal Supremo de Elecciones. Estas permiten el funcionamiento del Estado, conforme a la estructura que aquellas normas fundamentales establecen.

La interpretación de los preceptos constitucionales obliga a la remisión de los principios jurídicos en su evolución, para que los primeros cobren su verdadero sentido. El principio de la división de poderes, en el significado aristotélico, —y que aparentemente acoge la Corte Suprema de Justicia al dirigir su dictamen a

¹ Acta N° 73 de la Asamblea Nacional Constituyente de 1949, Tomo II, Imprenta Nacional, San José, 1952.

la Asamblea Legislativa— se refiere a un tipo de organización que se dio en las comunidades griegas gobernadas por una asamblea general, un cuerpo de Magistrados y el cuerpo o departamento judicial. “En todo caso, y como ha observado Rehm, Aristóteles atiende meramente a consideraciones de índole formal, sin significación material ninguna, y está muy lejos de su ánimo pensar que por este procedimiento se eviten riesgos para la libertad ciudadana mediante el desdoblamiento del poder. O, como sugiere Saint-Girons, en Aristóteles, como en todos los escritores anteriores a Montesquieu, la distinción de los tres poderes se combina con el mantenimiento de su confusión.”²

El verdadero significado del principio de división de poderes, a partir de 1748 cuando Montesquieu expone su teoría, no se refiere a la división de funciones y actividades a realizar por los órganos supremos del Estado, sino que en su esencia es una afirmación de estricto alcance político “con la pretensión de garantizar un régimen de libertades mediante el desdoblamiento del poder y el recíproco freno de los organismos en que la autoridad estatal suprema se desmembra”.³ Este es el sentido que recoge nuestra Constitución, de la cual, como señala el tratadista nacional Mario Alberto Jiménez, “es la Carta del 49, en la colección de nuestras constituciones, la que más realiza la preocupación de crear un mecanismo de frenos, pesos y contrapesos, como dirían los clásicos de la materia”.⁴

Desde luego el concepto ha evolucionado y en la actualidad se considera que en la doctrina de Montesquieu predomina lo negativo, el sentido de impedimento, la idea de “estorbo”, “sin tener en cuenta que lo primario y principal ha de ser la colaboración, premisa previa para cualquier régimen de vida digna, e incluso de razonable libertad ciudadana”.⁵ Sin embargo, el sistema de frenos y contrapesos para el ejercicio de los Poderes públicos, tiene como fin dar unidad a la organización del Estado y uno de los mecanismos dispuestos para tales propósitos es la fiscalización de la actividad pública a cargo de alguno de los Poderes.

² Pérez Serrano, Nicolás. “Tratado de Derecho Político”, Editorial Civitas, S.A. Madrid, 1976, pág. 370.

³ Op. cit. pág. 369.

⁴ Jiménez, Mario Alberto, “Obras Completas”, Biblioteca de Autores Costarricenses, T. II, San José, C.R., 1959, p. 257.

⁵ Pérez Serrano, Nicolás, Op. cit., p. 381.

Corresponde a la Asamblea Legislativa la función fiscalizadora mediante las comisiones de investigación. Al presentar la fracción Social Demócrata la moción para incluir tal autorización en el texto constitucional (inciso 23 del artículo 121), el Diputado Fernando Fournier Acuña explicó los alcances de la disposición, y al efecto dijo: "el sistema de comisiones no es nada nuevo en los cuerpos legislativos de Costa Rica. Sin embargo el propósito que persigue la moción es darle en el futuro mayor vitalidad e importancia. Es necesario que las comisiones parlamentarias se interesen por los problemas nacionales, lo que dará mayores oportunidades a la democracia costarricense".⁶

Sobre el inciso 23 del artículo 121, Mario Alberto Jiménez, en una época en que todavía no se tenía ninguna experiencia en cuanto al funcionamiento de tal instituto de investigación, y a pesar de las opiniones a favor y en contra del mismo, señala: "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 indagatoria ilimitada sobre funcionarios y particulares, en fin, que es la primera potencia investigadora del país. Wilson lo ha dicho muy bien: "el Congreso es el único cuerpo que tiene motivo fundado para informarse, y es también el único cuerpo que tiene la facultad de sacar partido para el bien del país de las cosas que aprende. La prensa es simplemente curiosa o bien defiende un partido. El pueblo está disperso y desorganizado. Pero el Congreso es, por decirlo así, el pueblo constituido, el intérprete de su voluntad. Es la sola delegación soberana que puede hacer preguntas con dignidad, porque tiene la autoridad y el poder de obrar".⁷

Las Comisiones parlamentarias de investigación tienen el propósito de "acopiar antecedentes para el conocimiento, y enjuiciamiento, en su caso, de un asunto o servicio, o de una conducta ministerial, incluso como cuasi-sumario previo para una acusación en regla; sirven para escudriñar minuciosamente y recoger materiales de interés. Sus escollos están precisamente en los razonamientos con otros Poderes o en invasiones de la esfera ciudadana; el choque con los Tribunales es casi inevitable, aunque no vaya a fiscalizarse

⁶ Acta N° 68 de la Asamblea Nacional Constituyente de 1949, Tomo II, Imprenta Nacional, San José, 1952, p. 131.

⁷ Jiménez, Mario Alberto, Op. cit., p. 271.

propriadamente su actuación, porque la Comisión actúa como los Jueces instructores; a su vez el Ejecutivo se resiente, porque se obliga a declarar a sus funcionarios, se les exige el envío de expedientes, etc., y en cuanto a los particulares, se ven constreñidos a comparecer y a deponer como testigos o peritos, y acaso a ser detenidos o molestados en otra forma".⁸ Estas Comisiones se ocupan de asuntos trascendentales y su función termina al votarse el correspondiente dictamen.

La competencia parlamentaria en el período de sesiones extraordinarias

La distribución de competencias que introdujeron los constituyentes del cuarenta y nueve en el sistema jurídico costarricense tiende al equilibrio de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo, órganos que están llamados a cumplir la función gubernamental mediante un control recíproco, conforme se entiende modernamente el principio de la división de poderes. El artículo 118 de la Constitución es uno de los más importantes para el sostenimiento del sistema, precisamente porque sienta principios de organización institucional. Sin embargo, el texto del numeral 118 despierta la inquietud de considerarlo como una disposición dirigida a restringir las atribuciones que competen a la Asamblea Legislativa cuando ella se halle en el período de sesiones extraordinarias, época en que el derecho de iniciativa de la ley lo tiene exclusivamente el Poder Ejecutivo. Esta segunda interpretación encuentra su fundamento en la lectura literal del citado artículo, con vista de la excepción que contiene la norma que obliga al órgano legislativo a realizar la elección de funcionarios que le corresponda, a pesar de estar impedida de tratar materias distintas a las expresadas en el decreto de convocatoria del Ejecutivo. El verdadero significado del artículo 118 se encuentra en sus antecedentes.

Al darse las regulaciones sobre el derecho de iniciativa de la ley, la Asamblea Nacional Constituyente, debido a una moción de la fracción Social Demócrata aprobó el texto de uno de los artículos del Proyecto de Constitución Política de la Segunda República de Costa Rica, elaborado por la Comisión Técnica Redactora, creada al efecto por Decreto N° 19 de 20 de mayo de 1948. Ese artículo

⁸ Pérez Serrano, Op. cit., p. 814.

lo, el 180 del documento, desechado ya por los contituyentes, es el que consigna la Constitución vigente bajo el número 118.

En la exposición de motivos del Proyecto, los miembros de la Comisión manifestaron: "Reformamos el período de sesiones ordinarias y lo dividimos en dos: uno que se iniciará el 1º de mayo y otro el 15 de setiembre de cada año. Cada período será de tres meses y en esta forma los Diputados disfrutarán durante mayor tiempo de la iniciativa de las leyes y podrán, si las circunstancias lo requieren, proponer *medidas legislativas* que de otro modo no se cristalizarían, a no ser con el consentimiento del Poder Ejecutivo, durante el período de las sesiones extraordinarias"⁹ (El subrayado es nuestro).

Gran dominio técnico de la materia y de los términos parlamentarios denota este párrafo de la exposición. Es indudable que los redactores del texto señalaron claramente que durante los períodos ordinarios los Diputados tienen el derecho de "proposición" de la ley, derecho que no les corresponde en los períodos extraordinarios, puesto que en éstos sólo el Ejecutivo tiene el derecho de presentar "proyectos" de ley.¹⁰ Es a la materia legislativa, —a la que corresponde la iniciativa de la ley—, y no a otras que son propias de cada una de las distintas funciones de la Asamblea Legislativa, a lo que se refiere el artículo 118 de la Constitución. No resulta tan afortunada la redacción dada al artículo 118 que al hacer la salvedad para el nombramiento de funcionarios no distingue sin embargo entre materia o contenido de una función y la función misma. En todo caso esta norma armoniza con el texto del proyecto del cual procede, y no con el articulado de la Constitución del 49 que tiene diversos orígenes.

Entre las innovaciones que contiene la actual Constitución, y que también proceden del Proyecto que produjo la Comisión, se encuentran las que se refieren a otras importantes funciones de la

⁹ Actas de la Asamblea Nacional Constituyente de 1949, Imprenta Nacional, San José, Costa Rica, 1951, Tomo I, p. 631.

¹⁰ En el "Diccionario de Términos Electorales y Parlamentarios", José María Gil-Robles y Nicolás Pérez-Serrano, en relación con la Iniciativa Legislativa, señalan: Es el derecho a proponer la ley. Sus sujetos pueden variar a lo largo del tiempo; no obstante, lo corriente es que sólo el Gobierno y las Cámaras tengan derecho a iniciar la ley. Si es el Gobierno quien tiene la iniciativa, el documento se denomina proyecto de ley; por el contrario, si proviene de la Cámara, el título que recibe es proposición de ley. Ambos tienen características y tramitación diferentes...". Taurus Ediciones, S.A., Madrid, 1977, p. 133.

Asamblea y que responden al propósito de "sustituir, hasta donde ello es posible, el sistema personalista de nuestra política por un régimen institucional, que garantice mayor estabilidad...".¹¹

Así los redactores expresaron: "En el capítulo referente a las atribuciones de la Asamblea introdujimos algunas variantes, en relación con la Constitución de 1871, que consideramos conveniente y suprimimos ciertas disposiciones que, a nuestro juicio, salían sobrando. Modificamos el capítulo de la formación de las leyes y dejamos claro todo el procedimiento del veto presidencial. Dimos a los Diputados la facultad de formular votos de censura contra los Ministros de Gobierno, reglamentamos el ejercicio de esa atribución y señalamos las consecuencias de la misma. Obligamos a los Diputados a analizar los mensajes del Presidente y de los Ministros de Gobierno y a pronunciarse sobre ellos, y dimos amplios derechos a los miembros de las comisiones parlamentarias para investigar y estudiar en las esferas gubernativas los asuntos que les encomiende la Asamblea. Queremos que la Asamblea se convierta en un verdadero cuerpo deliberante, con fisonomía bien definida y responsabilidad propias, para que tanto individualmente como en conjunto ese Poder de la República se prestigie cada días más, no sólo por la calidad de las personas que lo integren sino por las funciones que le corresponda desempeñar".¹²

El instituto de la iniciativa de la ley y el principio de la separación de poderes están tan indisolublemente unidos por formar parte de un mismo sistema, que en el Derecho Político necesariamente han de estudiarse conjuntamente. Al postulado de la separación de poderes se le da en la doctrina tres interpretaciones básicamente: la presidencialista, la parlamentaria y la que responde al sistema directorial, sin perjuicio que se den aplicaciones mixtas que relativizan el principio a su aspecto institucional "en la medida que redistribuye los poderes entre varios órganos para conseguir una mayor estabilidad del Ejecutivo".¹³

La interpretación presidencialista, cuyo modelo es la Constitución norteamericana de 1787, cuenta entre sus notas características con la participación del Presidente en la legislación, por el

¹¹ Actas de la Asamblea Nacional Constituyente de 1949, p. 619.

¹² Ibidem, p. 632.

¹³ Lucas Verdú, Pablo, "Curso de Derecho Político", Editorial Tecnos, 2a. Edición, revisada, Vol. II, Madrid, 1976. p. 139.

derecho que éste tiene de proponer la ley. A esta interpretación responde nuestro sistema, con la variante que el goce de este derecho corresponde al Ejecutivo, conforme lo señala la Constitución en los artículos 118 y 140 en su inciso 5.

Varias críticas se hacen al principio dogmático de la separación de poderes, entre otras que éste no responde a la realidad política contemporánea y al respecto Pierre Pactet señala que el alcance de tal postulado se reduce a la independencia necesaria de la autoridad judicial y "la auténtica división de poderes no consiste entre el poder de hacer la ley y el de ejecutarla, sino entre el poder gubernamental de decidir y actuar, y, la libertad en favor de las asambleas parlamentarias de controlar y criticar. La limitación del poder reside en el reconocimiento de la oposición, de la contestación libre y en la afirmación de los derechos individuales".¹⁴

La competencia legislativa que atribuyen al correspondiente Poder varios artículos de la Constitución no se encuentra en razón del artículo 118 restringida, excepto en lo que se refiere propiamente a la materia legislativa durante el período de sesiones extraordinarias; pero inclusive en esta época el legislador puede proponer reformas legales, (entendiéndose éstas en sentido amplio, sea cual sea su rango, por ejemplo reformar el Reglamento de la Asamblea), a condición que "fueren indispensables al resolver los asuntos sometidos a su conocimiento", conforme lo indica el párrafo final de tal artículo.

Por lo expuesto concluimos que el artículo 118 debe ser interpretado como una disposición que se dirige a establecer principios de organización jurídica para el equilibrio de poderes entre los supremos órganos del Estado y no a la restricción de la competencia legislativa para ejercitar sus funciones.

¹⁴ Ibidem, p. 144.

EL PROLETARIADO Y LA PROPIEDAD COMUNITARIA

Dr. Lino Rodríguez - Arias Bustamante

Profesor Titular Investigador Coordinador
de la Universidad de Los Andes
(Mérida, Venezuela).