

EL REGIMEN PRESIDENCIAL COSTARRICENSE

Dr. Hugo Alfonso Muñoz Q.
Prof. de Derecho Constitucional.

El presente trabajo versa sobre el régimen presidencial costarricense a la luz del texto constitucional.

Es importante señalar que este estudio puede ser enfocado con base en la práctica, es decir, tal y como se manifiesta en la vida política, fundamentalmente. Sin embargo, consideramos que tal estudio escapa a nuestro interés inmediato; corresponde más bien a la ciencia política.

En general, los países de América Latina han organizado la actividad del Estado bajo el régimen presidencial. La influencia de la Constitución de los Estados Unidos de 1787 fue dominante. Muchas de las Constituciones de los Estados Latinoamericanos se inspiraron directamente en la Constitución de los Estados Unidos: la de Venezuela de 1811, la de Méjico de 1824, la de la Federación Centroamericana de 1825 y la Argentina de 1826.⁽¹⁾

Por otra parte, las experiencias parlamentarias en América Latina fueron breves y sin éxito.⁽²⁾

Costa Rica no escapa a esta regla. En la Historia constitucional se advierte la presencia del régimen presidencial. La Constitución de 1871 presentaba características de un régimen presidencial. Esta Constitución influyó decisivamente en la Constitución de 1949 que, con modificaciones, nos rige actualmente.

La Constitución de 1949 presenta, sin embargo, algunas características de los regímenes parlamentarios: la moción de censura, y las interpelaciones a los Ministros.

En todo caso, el artículo 9 de la Constitución Política incorpora el principio de separación de poderes, prohibiendo la delegación, con lo que reafirma uno de los principios fundamentales del sistema presidencial: el principio de separación de poderes.

Es importante advertir, que la aprobación de este artículo constitucional no fue unánime. Cuando la Asamblea Nacional Constituyente discutía el principio de separación de poderes, el Lic. Baudrit Solera afirmó que era un error consignarlo en la Constitución, por

(1) Lambert, J., *Amérique Latine, Structures Sociales et Institutions Politiques* P.U.F. París, 1968, p. 347.

(2) Al respecto, el profesor Lambert afirma: "Haití adoptó el régimen parlamentario en 1806, 1843, 1959 y 1967, Honduras 1925 y 1931, Bolivia en 1931-1937, Venezuela en 1957 y aun la experiencia más duradera, la de Chile de 1891 a 1925 dejó un mal recuerdo. Solamente Brasil pudo vivir bajo un régimen parlamentario.

cuanto el principio lógico establecía una colaboración armoniosa entre los poderes o la inexistencia de subordinación de un poder sobre el otro. (3)

Es necesario afirmar que la práctica constitucional ha marcado una evolución en cuanto ha permitido la relación entre los poderes a través de los partidos políticos. (4)

En efecto, la existencia de una mayoría parlamentaria perteneciente al mismo partido que domina el Poder Ejecutivo, hace prácticamente inexistente la división de Poderes.

Finalmente cabe advertir que el régimen presidencial costarricense presenta características particulares que lo alejen de un régimen presidencial clásico. Estas características serán objeto de nuestro inmediato análisis.

Sección I.—Las características del régimen.

El sistema presidencial costarricense se caracteriza por los aspectos siguientes:

1º La elección del Presidente de la República por sufragio universal. Este medio de elección le asegura al Presidente un prestigio igual al del Parlamento, elegido también en sufragio universal, aunque existe una diferencia en cuanto al grado de representatividad del Parlamento en relación a la del Poder Ejecutivo. El Parlamento por ser tribuna de todos los partidos políticos, representa un 99% del electorado nacional, mientras que el Poder Ejecutivo representa un tanto por ciento mucho menor; en el presente caso, el Gobierno del Presidente Oduver es del 43% del electorado.

(3) Actas de la Asamblea Nacional Constituyente, Tomo II, Imprenta Nacional, San José, Costa Rica, Acta N° 88, p. 323.

Sobre el principio de separación de poderes, véase Carré de Malbert, R. "Contribution a la Théorie Générale de l'Etat, Tomo I, Librairie de la Société de Recueil Sirey, 1920, p. 11 y ss., quien considera que la soberanía es una e indivisible y no puede ser fraccionada. Asimismo, léase a Burdeau, Georges "Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, I. G. D. J. 1972, página 138, quien afirma que el principio de separación de poderes debe considerarse como una técnica política y no un dogma de filosofía política como lo consideraron los hombres de la Revolución Francesa. Autores como Loewenstein, Duverger, Bourjol, Vedel y otros autores modernos también critican la teoría de la separación de poderes.

(4) Al respecto, George Vedel afirma: "...Los problemas del Jefe de Estado no son los problemas de sus relaciones con el Parlamento en tanto tal o con otros órganos del Estado como el rey. Los verdaderos problemas son los problemas de relaciones con su partido y estas relaciones de su partido con la masa de los electores. Por otra parte, en la medida en que esta dominación temporal de un partido político sobre el gobierno del Estado no será realizada, el poder no será separado, dividido entre el Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sino más bien entre los partidos políticos, sin distinción del cuadro en el cual esta división exista". (Vedel, Georges, Cours de Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, p. 173).

No obstante lo anterior, ambos son electos por el pueblo y con ello se aseguran ambos poderes, un origen popular.

2º Como consecuencia de lo anterior, el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo están en un plano de igualdad por ese origen popular. El texto constitucional reafirma lo anterior: de acuerdo con los artículos 130 y 105 ambos Poderes están investidos de un carácter popular. El artículo 130 señala que el Poder Ejecutivo es ejercido, en nombre del pueblo, por el Presidente de la República y sus Ministros en calidad de colaboradores.

Por otra parte, el artículo 105 establece:

"La potestad de legislar reside en el pueblo el cual la delega, por medio del sufragio, en la Asamblea Legislativa".

De conformidad con estos dos artículos, ambos poderes tienen una representación popular, en mayor o en menor medida.

Cabe preguntarse: cuál es el alcance de la expresión "el pueblo delega"? Existe un mandato de representación propio del derecho privado? En consecuencia, debe el representante hacer todo aquello que le ordene el representado? O más bien consideran ustedes que el Diputado es libre de actuar?

Un autor francés nos da esta respuesta: la expresión el pueblo "delega" hay que entenderla como "el pueblo designa". (5)

3º El tercer aspecto consiste en una estricta repartición de competencias entre los dos Poderes que emanan del principio de separación de Poderes. Esta repartición permite a ambos poderes tener una independencia. Sin embargo, a pesar de no existir medios de acción de un Poder sobre el otro, en el sentido del régimen parlamentario, existen ciertos medios de acción muy importantes.

La Constitución de 1949 creó por primera vez una institución que acerca a nuestro régimen parlamentario. Los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente introdujeron la moción de censura y las interpelaciones a los Ministros. Sin embargo, esa disposición fue redactada de una manera incompleta, por cuanto los constituyentes no establecieron ninguna sanción.

Además de ese caso de acción de un Poder sobre el otro, existen otros medios constitucionales y políticos de influencia de un Poder sobre el otro. Esos medios de acción serán estudiados en la segunda parte de este capítulo, por ahora vamos a analizar los aspectos que garantizan una independencia de un poder sobre el otro.

A.—Independencia del Poder Ejecutivo:

La elección del Presidente por sufragio universal constituye un elemento que le garantiza una gran independencia en relación con el Poder Legislativo.

(5) M. Prélot, Institutions Politiques et Droit Constitutionnel, Précis Dalloz, Troisième Edition, 1963, p. 399.

El Presidente de la República ha sido investido directamente por el pueblo y de esta manera, no puede ser destituido por ningún Poder. El Presidente es políticamente irresponsable, salvo las excepciones que establece la Constitución.

El Presidente de la República no es responsable como lo es un Primer Ministro en un régimen parlamentario.

¿Qué tipo de responsabilidad tiene el Presidente de la República y sus Ministros?

Para responder a esta pregunta es necesario afirmar en primer lugar que el contenido de la responsabilidad del Presidente no está determinado ni definido por la Constitución. Esta última lo que hace es mencionar una lista de casos donde existe responsabilidad del Presidente y de sus Ministros. La única distinción que establece la Constitución es entre la responsabilidad que no implica delito y la responsabilidad penal. La primera solamente se aplica en el ejercicio de sus funciones y un año después de abandonar el cargo.

El artículo 148 de la Constitución afirma: "El Presidente de la República será responsable del uso que hiciere de aquellas atribuciones que según esta Constitución le corresponden en forma exclusiva". Este primer párrafo nos dice únicamente que el señor Presidente es responsable del uso que hiciere de las atribuciones constitucionales en forma exclusiva. Sin embargo, no menciona qué tipo de responsabilidad tiene el Presidente y cuál es la sanción si hace mal uso de esas atribuciones.

El artículo 148 continúa diciendo: "Cada Ministro de Gobierno será conjuntamente responsable con el Presidente, respecto al ejercicio de las atribuciones que esta Constitución les otorga a ambos". Se establece, pues, la responsabilidad de los Ministro conjunta con el Presidente, sin señalar qué tipo de responsabilidad y su sanción.

Finalmente, el artículo 148 establece: "La responsabilidad por los actos del Consejo de Gobierno alcanzará a todos los que hayan concurrido con su voto a dictar el acuerdo respectivo". En esta parte del artículo se establece una excepción a aquellos Ministros que no hayan votado, o que hayan votado en contra. Ahora bien, cabe plantearse la situación de que una decisión se tome sin votación, en Consejo de Ministros. En primer lugar, sería dudosa su validez por faltar un requisito esencial del procedimiento, pero de todas maneras cabe preguntarse: ¿Qué responsabilidad le cabe a los Ministros que ni siquiera conocían de qué se trataba la decisión.

El artículo 149 señala los casos en que existe responsabilidad del Presidente y del Ministro de Gobierno que hubiere participado:

1.—Cuando comprometan en cualquier forma la libertad, la independencia política o la integridad territorial de la República;

2.—Cuando impidan o estorben directa o indirectamente las elecciones populares o atenten contra los principios de alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia o de la libre sucesión presidencial, o contra la libertad, orden o pureza del sufragio;

3.—Cuando impidan o estorben las funciones propias de la Asamblea Legislativa, o coarten su libertad e independencia;

4.—Cuando se nieguen a publicar o ejecutar las leyes y demás actos legislativos;

5.—Cuando impidan o estorben las funciones propias del Poder Judicial, o coarten a los tribunales la libertad con que deben juzgar las causas sometidas a su decisión, o cuando obstaculicen en alguna forma las funciones que corresponden a los organismos electorales o las Municipalidades;

6.—En todos los demás casos en que por acción u omisión viole el Poder Ejecutivo alguna ley expresa".

Una análisis rápido del artículo nos hace comprender que el primer inciso hace referencia a la integridad del territorio, la independencia política del Estado. Es una responsabilidad derivada de su condición de Jefe de Estado. Este artículo se relaciona directamente con los artículos 1, 2, 3, 4, 6 y 7 de la Constitución, que determinan la naturaleza del Estado costarricense y su soberanía. La responsabilidad derivada de los actos que contempla el artículo 149 inciso e) es política y su sanción no está señalada por la Constitución. El artículo siguiente habla de responsabilidad penal y no penal y de la oportunidad de reclamarse la responsabilidad por hechos que no impliquen delito. El artículo 151, nos habla del procedimiento que se debe seguir para la formación de causa penal, afirmando este artículo, que dichos funcionarios no podrán ser perseguidos, ni juzgados sino después de que, en virtud de acusación interpuesta, haya declarado la Asamblea Legislativa haber lugar a formación de causa penal.

En consecuencia, no se establece en todo el capítulo V, la sanción del Presidente y de sus Ministros.

Los incisos 3 y 4 se refieren a actos que impidan el funcionamiento del Poder Legislativo y la falta derivada de no publicar las leyes o dejarlas sin ejecución. Cuántas leyes no se ejecutan por diversas razones en Costa Rica y sin embargo, no existe ninguna sanción para el Poder Ejecutivo? Cuando la Asamblea Legislativa aprueba, por satisfacer a los electores, una serie de leyes que son inaplicables, qué responsabilidad cabría al Poder Ejecutivo por su inejecución?

El inciso 2) del mismo artículo 149 hace referencia a la intervención del Poder Ejecutivo en las elecciones. La razón de este inciso es posible explicarla por las intervenciones que, con anterioridad a la Constitución actual, tenía el Poder Ejecutivo en las elecciones.

El inciso 5 del artículo 149 establece la responsabilidad de quienes ejercen el Poder Ejecutivo por obstaculizar el funcionamiento del Poder Judicial, de las Municipalidades y el Tribunal Supremo de Elecciones.

Finalmente, el artículo 149 en su inciso 6 señala la responsabilidad de quienes ejercen el Poder Ejecutivo por violación de ley expresa.

En consecuencia, cabe plantarse si al Presidente y a los Ministros por violación de una ley se les puede sancionar de conformidad con los artículos 148, 149, 150 y 151?

A respecto, es importante lo que señala el Lic. Eduardo Ortiz: "El estado, en otras palabras, es responsable con base en los artículos 9 y 41 de la Constitución Política, siempre que haya falta de servicio, sea cual fuere el autor del daño o la función desempeñada. Pero sólo es corresponsable también el funcionario, por esas mismas faltas cuando se trata del Presidente y Ministro en uso de potestades constitucionales. Esto sólo basta para probar que nuestra constitución tampoco acepta la llamada doctrina del órgano, incompatible con una simultánea responsabilidad ante la víctima de dos personalidades jurídicas distintas e independientes, el Estado y el servidor público coimponente del agravio. Sí, pues, ambas culpas coexisten, es porque, en el caso del Presidente y del Ministro al menos, se supone que estos son personas frente al Estado y no simples partes o elementos de su organización, que pueden actuar y responsabilizarse por su cuenta, sin perjuicio de la paralela sujeción del Estado mismo". (6)

Finalmente, el profesor Ortiz afirma: "Se confirma, con ello, la fuerza de la interpretación ya dada de los artículos 9 y 41 de la Constitución, como creadores en Costa Rica de una responsabilidad objetiva del Estado, similar a la de los comitentes en el C. Civil y susceptible de regirse por iguales principios que ésta". (7)

El Lic. Eduardo Ortiz nos habla de la responsabilidad general del Estado, frente a los particulares. El artículo 148 de la Constitución hace referencia a la responsabilidad política. Esta responsabilidad política está mal enfocada en nuestra Constitución por cuanto no se establece sanción a la misma. Sin embargo, la Asamblea Legislativa podría plantearla con base en las disposiciones constitucionales antes analizadas. Todavía más, de acuerdo con el artículo 148 y siguientes, por violación de una ley, podría imputársele responsabilidad política al Presidente y a los Ministros.

Cabe preguntarse si la salida del Presidente de la República del país, sin la autorización del Parlamento, conlleva, con base en el artículo 148 y siguientes, alguna sanción. ¿Qué tipo de sanción podría aplicársele si ella no está contemplada en la Constitución? ¿Qué órgano lo sancionaría? Nada resuelve nuestra Constitución.

Hasta el momento no se ha impuesto ninguna sanción al Presidente ni a los Ministros, todo lo que ha contribuido a que la irresponsabilidad del Poder Ejecutivo frente al Legislativo haya sido la nota constante desde la aplicación de la Constitución actual.

En conclusión, la independencia del Poder Ejecutivo en relación con el Poder Legislativo ha estado garantizada por su elección popular, universal, y por la irresponsabilidad frente al Parlamento.

(6) Ortiz, Eduardo, Derecho Administrativo, Tomo II, textos mimeografiados, Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica, pág. 50.

(7) Ibidem.

Los mensajes anuales del Presidente como medio de informar al Parlamento permiten un cierto control de la actividad del Poder Ejecutivo.

B.—Independencia del Poder Legislativo:

La independencia del Poder Legislativo está garantizada por la ausencia en nuestra Constitución del derecho de disolución del Parlamento por parte del Presidente de la República.

Por otra parte, el Parlamento goza de una gran libertad en el ejercicio de sus funciones, principalmente cuando aprueba una ley y cuando aprueba el presupuesto general de la República.

La planificación exige una mayor coordinación entre los órganos y limita la independencia del Poder Legislativo, pero en todo caso, en nuestro criterio, debe existir aprobación legislativa al plan.

En último término, los Diputados tienen garantizada, constitucionalmente, su libertad, a través de la inmunidad parlamentaria.

- a) El Presidente de la República no tiene el derecho de disolver el Parlamento:

Tal institución pertenece al sistema parlamentario. En el sistema parlamentario, el Presidente, cuando por ejemplo la Asamblea no aprueba la política de su gobierno o cuando aquélla impide la nominación de un gobierno, disuelve el Parlamento y convoca a nuevas elecciones.

En el régimen parlamentario es posible que los diputados sean reelectos y que la Asamblea obtenga una mayoría parlamentaria contraria a la política del Presidente de la República. En tal caso, se interpreta constitucionalmente que el Presidente ha perdido la confianza del pueblo y, en consecuencia, debe de renunciar. Sin embargo, no siempre ocurre así.

En el sistema presidencial, en cambio, los Diputados son electos por un cierto tiempo y su mandato termina cuando ese tiempo haya expirado. Este aspecto garantiza a los Diputados más libertad en el ejercicio de sus funciones.

- b) La aprobación de la ley y del presupuesto.

La ley es aprobada sin la intervención del Poder Ejecutivo y su contenido es, generalmente, ilimitado.

El Poder Ejecutivo si bien es cierto que interviene gracias a su derecho de iniciativa, mientras la ley se encuentra en su etapa de aprobación, no puede jurídicamente intervenir. Afirmamos jurídicamente porque en la práctica, en razón de la existencia de partidos políticos, el Poder Ejecutivo interviene en una forma decisiva.

En cuanto al presupuesto, el Parlamento lo aprueba. En Costa Rica sabemos bien que los diputados introducen todas las modificaciones que ellos estimen pertinentes.

BIBLIOTECA
FACULTAD DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE COSTA RICA

En este sentido, el presupuesto es un instrumento que le garantiza una gran independencia al Poder Legislativo, en Costa Rica.

Finalmente, la Asamblea Legislativa dicta su propio reglamento. En otras palabras, la Asamblea Legislativa tiene la potestad de organizarse como ella lo desee, seguir el trámite de discusión en Comisiones que estime pertinente. No puede, vale decirlo, alterar el procedimiento de la ley que le fija la Constitución: el procedimiento de tres debates.

Esta atribución del Poder Legislativo es de índole administrativa.

c) La independencia de los Diputados:

El hecho de que los Diputados sean elegidos por sufragio universal les da una gran independencia en relación al Poder Ejecutivo.

En primer término, los diputados no dependen del Poder Ejecutivo ni por su nombramiento ni por su posibilidad de revocación, por cuanto en el sistema presidencial, el Poder Ejecutivo no puede revocar el nombramiento de los diputados ni colectivamente, mediante la disolución, ni individualmente.

En segundo lugar, en virtud de su elección popular, el diputado representa los ciudadanos; pero su carácter representativo no los liga jurídicamente con los ciudadanos. Este aspecto le da una gran independencia en relación con el Poder Ejecutivo, y reafirma su papel de representantes de los ciudadanos frente a la Administración.

En último término, la situación particular de los diputados les confiere una gran independencia respecto del Gobierno, por cuanto ellos (los diputados) están al abrigo de las persecuciones, aun judiciales, gracias al sistema de las inmunidades parlamentarias.⁽⁸⁾

SECCION II

LA TENDENCIA HACIA UN REGIMEN SEMIPARLAMENTARIO

Vamos a ver cómo los medios de acción del Poder Ejecutivo sobre el Poder Legislativo y viceversa alejan un poco el Sistema Presidencial costarricense, de un sistema presidencial clásico.

Cuando se discutía la actual Constitución, los miembros de la Comisión Constitucional propusieron un régimen semiparlamentario

(8) Sobre este aspecto, ver M. Ameller, "Les Parlements", P.U.F. 1968, París, Francia, p. 65; M. Prébot, Institutions Politiques et droit Constitutionnel, Précis Dalloz, París, France, 1963, p. 708 y 709. Pietro Virga, diritto Costituzionale, Milano Dott. A. Tiffré Editore. 1971, p. 209.

que no tuvo aceptación por la Asamblea Nacional Constituyente. Como resultado de esa inaceptación, se llegó, como lo vamos a ver, a un sistema muy particular, donde el Poder Ejecutivo quedó bastante debilitado constitucionalmente, mientras el Poder Legislativo conservó sus atribuciones.

Vamos a analizar los medios de acción de un poder sobre el otro, por cuanto esos medios constituyen el eje del sistema y la manera como esos medios se organizan y funcionan le dan las características constitucionales al sistema.⁽⁹⁾

A. Los medios de acción del Poder Ejecutivo sobre el Poder Legislativo:

Es necesario mencionar la importancia que tales medios tienen especialmente cuando el Poder Ejecutivo se encuentra situado frente a una mayoría parlamentaria contraria a su política, por cuanto el Presidente de la República tiene el apoyo de una mayoría parlamentaria, las decisiones son tomadas dentro de un mismo partido, sin que haya grandes enfrentamientos políticos.

Cabe aclarar que los medios de acción se pueden ejercer directamente, como la iniciativa de las leyes, el veto, el mensaje presidencial dirigido al Parlamento y la convocatoria a sesiones extraordinarias; o de una manera indirecta por los partidos políticos o por la opinión pública a través de la prensa, radio y televisión.

a) La iniciativa de las leyes:

El Poder Ejecutivo posee la iniciativa de las leyes en todo momento; es decir, en el período de sesiones extraordinarias y ordinarias.

En general, las constituciones latinoamericanas reconocen al Presidente el derecho de tomar la iniciativa de las leyes, aspecto que también le reconoce a los diputados, sin embargo estos últimos únicamente en el período de sesiones ordinarias. De ahí que la doctrina haga una distinción entre proyectos de ley que emanan del Poder Ejecutivo y proposiciones de ley que provienen de los diputados.⁽¹⁰⁾

Esta distinción, sin embargo, no aparece en el Reglamento de la Asamblea Legislativa. El reglamento habla de "proyectos de ley", refiriéndose a textos de origen parlamentario y de origen gubernamental.

En todo caso, el anterior aspecto muestra una diferencia entre los regímenes constitucionales de América Latina y el régimen presidencial clásico de los Estados Unidos. No obstante lo anterior, las consecuencias prácticas son las mismas, por cuanto el Presidente de

(9) Toinet, Marie France, Le Congrès des Etats Unis., Collection S.U.P. 1^a édition, 1972, p. 6.

(10) Lambert, Jacques, op. cit. supra nota 1, pág. 430.

los Estados Unidos posee de hecho la iniciativa, gracias a su partido político.

b) El veto:

La Constitución Política confiere al Presidente de la República este medio que le permite oponerse a un texto aprobado por el Parlamento. El Presidente se puede oponer a la totalidad del texto o a una parte del mismo.

En la Constitución costarricense y, de una manera general, en casi todas las constituciones latinoamericanas, el derecho de veto presenta características diferentes de aquellas que presenta el veto norteamericano.

Al respecto, el profesor Lambert señala que el veto parcial es un medio de acción mucho más completo y flexible que el veto total.⁽¹¹⁾

El veto es, en Estados Unidos, un instrumento puramente negativo: él impide que el Poder Legislativo sea despótico en sus decisiones.

En América Latina, el veto presenta dos características diferentes de aquel de los Estados Unidos: en virtud del veto parcial el Poder Ejecutivo puede oponerse a una cláusula o una parte del texto y de otra parte, él puede proponer su modificación.

El veto parcial existe en Costa Rica y permite, de esa manera, el establecimiento de una cierta colaboración entre los dos Poderes. En efecto, el Poder Ejecutivo puede oponer el veto a una parte del texto: un capítulo, un artículo, etc. sin rechazar la totalidad del mismo.

Frente a esta posibilidad del Poder Ejecutivo, el Parlamento puede rechazar o aceptar la modificación propuesta por el Poder Ejecutivo. Si el Parlamento no acepta la modificación total o parcial del texto, para aprobarlo de nuevo y así resellarlo, necesita del voto de 38 diputados, es decir dos terceras partes del total de los miembros de la Asamblea Legislativa.

— Los límites del veto:

El veto se puede oponer únicamente a la ley. Los otros actos legislativos escapan al veto.

Sin embargo, el principal límite al veto lo constituye el Presupuesto. De conformidad con el artículo 125 de la Constitución Política, el proyecto que aprueba el presupuesto no puede ser objeto de veto, aunque el Presupuesto se a considerado por la misma Constitución como una ley (art. 179).

Este límite es el más importante por cuanto el gobierno no posee ninguna arma contra la aprobación del Presupuesto, y, sobre todo, porque el Poder Legislativo puede restringir libremente los gastos y, también, aumentarlos, con solo determinar las fuentes económicas.

(11) Ibid. pág. 431.

La situación del Parlamento en este extremo es particularmente privilegiada. El Poder Ejecutivo se encuentra en una situación difícil cuando él debe desarrollar programas y una mayoría parlamentaria contraria a su política, modifica las disposiciones presupuestarias.

El segundo límite es el tiempo. El veto debe oponerse dentro de los diez días siguientes contados a partir de la fecha en que se haya recibido un proyecto de ley aprobado por la Asamblea Legislativa.

¿Qué pasa si el Presidente no opone el veto dentro de ese plazo? El último párrafo del artículo 126 resuelve el punto: "Si no lo objeta dentro de ese plazo no podrá el Poder Ejecutivo dejar de sancionarlo y publicarlo".

El veto constitucional: o control previo de la Constitucionalidad de una ley.

Cuando el veto se funda en razones de inconstitucionalidad no aceptadas por la Asamblea, ésta enviará el proyecto a la Corte Suprema de Justicia para que resuelva el punto dentro de los diez días siguientes. Este veto se ha denominado tradicionalmente veto judicial. Pero el Lic. Bernal Aragón lo denomina "veto constitucional", nombre que define mejor la institución, por la presencia de los tres poderes en la solución del conflicto. Sin embargo, el veto por razones de oportunidad es también constitucional.

Todo ello nos permite hacer algunas reflexiones sobre la naturaleza jurídica del llamado "veto constitucional" o "veto judicial". La situación de encontrarse regulado en un artículo aparte del veto por razones de oportunidad, denota una naturaleza jurídica diferente.⁽¹²⁾ El llamado "veto constitucional" lo opone el Poder Ejecutivo para proteger la constitucionalidad de un proyecto de ley aprobado por la Asamblea Legislativa, no para contrapesar ni atacar la oportunidad del mismo. En consecuencia, el Poder Ejecutivo no se opone al proyecto por cuanto para tal efecto, dispone del veto por razones de oportunidad, sino que más bien, el Presidente está velando por la constitucionalidad del proyecto de ley y con ello, permite la intervención de la Corte Suprema de Justicia para que resuelva la inconstitucionalidad o no del texto.

De ahí que, no obstante que la Constitución mencione la palabra "veto", no estamos frente a un "veto"; es, fundamentalmente, un control previo de la constitucionalidad del proyecto de ley.

En consecuencia, podría, en nuestro criterio, oponerse al llamado "veto por razones de inconstitucionalidad al Presupuesto de la República", por no existir prohibición en nuestra Carta Política.

(12) El "veto" por razones de inconstitucionalidad está regulado por el artículo 128 de la Constitución mientras que el veto por razones de oportunidad, aparece en el artículo 125 del mismo Cuerpo de normas.

En cuanto al trámite la Corte Suprema de Justicia debe resolver dentro de un plazo de 10 días. En el caso de que resuelva, por votación de dos terceras partes del total de los miembros, que existen disposiciones contrarias a la Constitución, se tienen por desechadas las mismas. El resto se enviaría a la Asamblea para la tramitación correspondiente y lo mismo hace la Corte cuando resuelva que el proyecto no contiene disposiciones inconstitucionales (artículo 128 de la Constitución Política).

Cabe plantearse varios puntos: ¿Qué se debe entender por "tramitación correspondiente"? Es posible interpretar que la Asamblea debe darle el trámite corriente, es decir, debe darle tres debates y remitirlo posteriormente al Poder Ejecutivo, el cual no podrá negar la sanción al Proyecto. (13)

Importancia del veto:

El veto juega un papel muy importante, fundamentalmente cuando el Presidente de la República se encuentra frente a una mayoría parlamentaria contraria a su política. El derecho de veto equilibra un poco el poder de la mayoría parlamentaria, aumenta el papel de la minoría que permite o impide el resello del proyecto; y, finalmente, hace posible el establecimiento de una cierta colaboración entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

En efecto, la minoría juega un papel muy importante. Si ella tiene 20 diputados, estos 20 impiden que una ley sea resellada por la mayoría parlamentaria.

c) El Mensaje Presidencial:

El mensaje presidencial dirigido al Parlamento es una obligación del Presidente de la República. Es también un medio de acción por cuanto el Presidente propone una serie de medidas que él estima importantes para el buen funcionamiento del gobierno.

El mensaje anual permite a los parlamentarios ejercer un cierto control sobre el gobierno, por cuanto él rinde cuentas de su administración y de la situación política. (art. 139, inciso 4)

d) Otros medios de acción:

Los últimos medios de acción del Ejecutivo sobre el Legislativo, que vamos a analizar, son el derecho de los Ministros de presentarse al Parlamento y la convocatoria a sesiones extraordinarias.

1º El derecho de los Ministros de presentarse al Parlamento:

Los Ministros pueden presentarse a las sesiones del Parlamento. Sin embargo, la determinación del día y la hora de esta visita perte-

(13) Ver Aragón Bernal, El veto Constitucional, Tesis de Grado, Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho, 1974, pág. 122.

nece a la Asamblea Legislativa. Al contrario, la Asamblea Legislativa puede pedir a los Ministros presentarse y dar respuesta a las preguntas de los diputados (art. 121, inc. 24).

En comisión, sin embargo, los ministros asisten a defender los proyectos propuestos por el Gobierno.

2º La Convocatoria a sesiones extraordinarias:

La convocatoria a sesiones extraordinarias es un medio muy importante que dispone el Poder Ejecutivo sobre el Parlamento, por cuanto este último no se puede reunir en este período de pleno derecho, sino únicamente con la convocatoria del Poder Ejecutivo y para conocer los proyectos sometidos por el mismo.

El único caso en que la Asamblea Legislativa se reúne de pleno derecho está contemplado en el artículo 140, inciso 4) que señala entre las atribuciones del Poder Ejecutivo: "En los recesos de la Asamblea Legislativa, decretar la suspensión de derechos y garantías a que se refiere el inciso 7) del artículo 121 en los mismos casos y con las mismas limitaciones que allí se establecen y dar cuenta inmediatamente a la Asamblea. El decreto de suspensión de garantías equivale, ipso facto, a la convocatoria de la Asamblea a sesiones...".

Es nuestro criterio, que las disposiciones constitucionales restringen demasiado la posibilidad de reunirse la Asamblea Legislativa en el período de sesiones extraordinarias. Creo que se impone una reforma que permita al Parlamento reunirse de pleno derecho cuando existan violaciones a la Constitución, o por petición de un cierto número de diputados. Debe conocerse básicamente los asuntos enviados por el Poder Ejecutivo, tal y como lo establece el texto constitucional. Pero debe dejarse un cierto tiempo para conocer asuntos de interés general que bien pudiera el Poder Ejecutivo estar ocultando.

B. Los medios de acción del Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo:

Estos medios de influencia determinan, en parte, la dialéctica del sistema. El Poder Ejecutivo depende mucho de esos medios, sobre todo del presupuesto y la ley.

Como veremos oportunamente, el dominio de la ley es ilimitado.

Cuando estudiemos las atribuciones del Parlamento, vamos a insistir sobre estos dos medios de acción, que adquieren una importancia fundamental, cuando el Parlamento posee una mayoría de diputados, opuesta a la política del Presidente de la República.

Por ahora, vamos a analizar la atribución de control parlamentario sobre el Poder Ejecutivo.

En efecto, a pesar de la timidez de la disposición constitucional, el principio de la moción de censura, aunque moral fue aprobado por la Asamblea Nacional Constituyente. Asimismo, la posibilidad de interpelar a los Ministros fue introducida por primera vez en nuestra Constitución.

a) La moción de censura:

El proyecto de Constitución preparado por una comisión compuesta de juristas propuso la creación de un sistema semiparlamentario. Los miembros de esta comisión sugirieron el establecimiento de la moción de censura con su correspondiente sanción: la caída del Ministro.

La Asamblea Nacional Constituyente no aceptó esa proposición. En consecuencia, los diputados constituyentes de la fracción Social Demócrata propusieron una alternativa: la moción de censura sin su correspondiente sanción.

Muchas críticas se hicieron, entre las cuales podemos citar la falta de lógica del sistema y la inmadurez de nuestro pueblo para establecer un sistema semiparlamentario.

Finalmente, los constituyentes aprobaron la moción de censura, aprobada por dos tercios de los votos presentes de los diputados, sin su consecuencia lógica: la sanción; es decir, la caída del Ministro. Esta moción de censura es, en consecuencia, moral únicamente.

En la práctica, este medio de control no ha operado. Hasta la fecha ningún Ministro ha sido censurado moralmente...

El Reglamento de la Asamblea Legislativa señala las condiciones formales de censura e impide la revisión de una moción de censura aprobada.

b) Las Interpelaciones de los Ministros:

Las interpelaciones de los Ministros fueron establecidas por primera vez en la actual Constitución, como lo mencionamos anteriormente. Antes de la Constitución de 1949 los Ministros se presentaban a la Asamblea para expresar sus ideas sobre cualquier tema, sin que esa competencia estuviera establecida en la Constitución. Por otra parte, el Poder Legislativo pedía la presencia de los Ministros, gracias a una disposición del Reglamento de la Asamblea; pero aquéllos no estaban obligados a presentarse. En varias oportunidades, un Ministro se negó a presentarse al Congreso. El Parlamento no podía hacer nada.

c) Las comisiones de control:

Las comisiones de control son un nuevo medio de control parlamentario creadas por la actual Constitución.

Todos los aspectos relativos a la integración, funcionamiento, y las atribuciones de las comisiones están regulados en el Reglamento de la Asamblea Legislativa.

En la Constitución, sin embargo, se determina que la Asamblea nombrará de su seno, entre los diputados, las comisiones para examinar toda clase de asuntos que ella estime importantes. Las comisiones tendrán libre acceso a todas las dependencias oficiales para realizar las investigaciones y recabar los datos que juzguen necesarios. Podrán recibir toda clase de pruebas y hacer comparecer a cualquier

persona con el objeto de interrogarla, de conformidad con el artículo 121, inciso 23.

De esa forma, los actos del Poder Ejecutivo podrán ser vigilados por el Parlamento. (14)

Al respecto, es importante señalar la importancia de las comisiones de control. El caso "SAOPIM" ilustra la labor que pueden desempeñar estas comisiones.

¿Cuántos asuntos aun ocultos saldrían a la luz pública con la presencia de una comisión permanente de control?

CONCLUSION:

Es indudable que, la Constitución de 1949, limitó el Poder Ejecutivo. Don Rodrigo Facio redactó el proyecto formulado por la Comisión Constitucional y miembro de la Asamblea Nacional Constituyente, dijo que la idea fundamental de la comisión era suprimir la preponderancia del Poder Ejecutivo para evitar la dictadura. (15)

La creación de las instituciones autónomas reguladas por la Constitución, descentralizó la actividad administrativa, limitando enormemente las atribuciones del Poder Ejecutivo. Actualmente, sin embargo, con la reforma de 1968 y la creación de los Presidentes Ejecutivos la autonomía de dichas instituciones ha desaparecido, prácticamente.

Las características del régimen presidencial costarricense establecidas por la Constitución actual son bastante particulares: la presencia de medios de acción diferentes de aquellos del régimen presidencial clásico y la idea de establecer un régimen semiparlamentario han dado un régimen presidencial muy particular.

Finalmente, el establecimiento del control parlamentario constituye un paso importante en la evolución de la actividad estatal: el avance de la actividad administrativa del Estado exige un mayor control parlamentario. En ese control parlamentario debe dársele oportunidad a las minorías. De esa manera, nuestro régimen podrá encontrar equilibrio y el Poder Ejecutivo no abusará de su creciente poder.

(14) Sobre el Control Parlamentario, véase, Deseulles, Henry, "Le Pouvoir de contrôle Parlements nordiques, L. G. D. J. 1973, pág. 13 y ss.

(15) Aguilar Bulgarelli, Oscar, Costa Rica y sus Hechos Políticos de 1949. Problemática de una década, Editorial Costa Rica, 1969, págs. 297-298.