

El control político en Costa Rica y una propuesta desde el sistema parlamentario británico.

Political control in Costa Rica and a proposal from the British parliamentary system

Eduardo Solano Solano¹

(Recibido: 20/10/22 • Aceptado: 18/04/2023)

¹ Abogado graduado de la Universidad de Costa Rica y de la Maestría de Derecho Constitucional de la Universidad Estatal a Distancia. Docente de Relaciones Internacionales y Abogado independiente.

Resumen: El control político es una de las principales herramientas diseñada por el modelo republicano democrático para establecer límites al ejercicio del poder. La Constitución Política y el Reglamento de la Asamblea Legislativa diseñan las herramientas de control político que tiene el ordenamiento jurídico costarricense y se resalta la importancia que tienen estas para alcanzar el ideal de “buen gobierno”.

Palabras claves: Constitución Política /control político / sistema de pesos y contrapesos / derecho parlamentario / interpelación ministerial

Abstract: Political control is one of the main tools designed by the democratic-republican model to establish limits to the exercise of power. The Political Constitution and the Regulations of the Legislative Assembly design the tools of political control that the Costa Rican legal system has, which are of the utmost importance to achieve the ideal of "good government".

Keywords: Political Constitution / political control / system of checks and balances / parliamentary law / ministerial questioning

INDICE

Introducción

1. Origen
2. Concepto
3. El Control Político en el Ordenamiento Jurídico Costarricense
4. Aproximaciones al Control Político en el sistema parlamentario británico
5. Una nueva propuesta para el control político en Costa Rica

Conclusiones

Bibliografía

Introducción

La forma de resolver el “conflicto” y de lograr administrar el poder fue un tema esencial para los pensadores de la Ilustración, cuando diseñaban cómo sustituir el modelo monárquico. Se tenía claro que era preciso tener una alternativa al poder unívoco y centralizado que ejercía el rey y también existía noción de que ostentar el poder generaba un apego ilimitado a este. De allí, se definió que esa autoridad iba a recaer en instituciones, sin embargo, tales instituciones debían ser administradas por personas, quienes también se verían tentadas a ostentar ilimitadamente ese poder. Como una forma de resolver estas cuestiones, definieron determinados mecanismos de control y de límites, tales como la separación en tres poderes, la alternancia y periodicidad, entre otros. Dentro de este modelo de *pesos y contrapesos* se estableció el control político como una herramienta más para lograr el “buen gobierno” y garantizar la transparencia del funcionamiento de las instituciones.

El control político se encuentra prácticamente en cualquier constitución moderna y recae exclusivamente en el Parlamento, siendo un instrumento que deben ejercer los representantes populares. Por ende, podría afirmarse que es una herramienta que tiene la

ciudadanía para garantizarse una adecuada gobernanza de sus elegidos, es decir, “el Parlamento es el nexo mediador entre el titular de la soberanía y el equipo gobernante, y que el control parlamentario supone el único medio posible para que la ciudadanía en su calidad de titular de la soberanía, ejerza un control continuo a los gobernantes.”²

En este ensayo, se explorará la institución del control político, su origen, su conceptualización, su regulación en el ordenamiento jurídico costarricense y lo planteado por la Sala Constitucional. Se profundizará sobre los alcances y la importancia que tiene el control político para garantizar una adecuada salud democrática. Asimismo, se conocerán algunas similitudes y diferencias con el sistema británico, para proponer la creación de un nuevo instrumento de control político en Costa Rica.

1. Origen

Inglaterra y Francia han sido países pioneros en muchos aspectos, uno de ellos, fue su modelo de control del monarca y el surgimiento de instituciones civiles, por eso no es de extrañar que las primeras manifestaciones del control político hayan surgido en estos lugares. Por ejemplo, sobre la primera interpelación ministerial se indica que:

En efecto, la primera interrogación parlamentaria se dio en 1721 en relación con la controvertida “Compañía de los Mares del Sur”. Luego el Instituto se afirmó lentamente en el siglo XVIII; posteriormente, a partir de 1800 se aplicó en forma más constante y alcanzó su plena autonomía en 1849, año en el que se aprobó el conocido “Manual de las reglas y de las órdenes de la Cámara de los Comunes”. A partir de 1902 nacieron las interrogaciones escritas.

En Francia, por su parte, el poder de interpelación fue reconocido a los miembros de la primera Asamblea electos después de la Revolución de 1789. En el período inmediatamente siguiente tanto las interrogaciones como las interpelaciones fueron utilizadas con bastante frecuencia. Finalmente, los reglamentos de las Cámaras reconocieron ambos institutos en 1849 y 1852, respectivamente.³

² José Ramón Montero Gibert y Joaquín García Morillo. “El control parlamentario”. *Revista de las Cortes Generales* (Madrid, 1984) 21

³ Rubén Hernández Valle. “Derecho parlamentario costarricense” (San José, 2000) 438

Tanto el modelo de gobierno inglés , como el francés, son bases para el desarrollo de la institucionalidad democrática en todo el mundo occidental, por ende, no es sorprendente observar que el control político (como herramienta de transparencia y control de estos modelos) también se haya universalizado al día de hoy.

2. Concepto

El control político se debe entender como la prerrogativa que tienen los representantes populares (diputados/diputadas) para poder indagar, preguntar o investigar cualquier actuación de alguna institución del Estado. Esta definición se puede ampliar, al indicar que es parte de los “derechos de los representantes populares de formular preguntas al Gobierno en cuestiones relativas a su actividad político-administrativa, de modo que, en varios grados, el Ejecutivo sea constreñido a declarar cuál es su posición respecto a un tema.”⁴

Esta herramienta es clave para medir la transparencia de un Estado, pues muchas veces este mecanismo permite obtener información que, de no existir el control político, no llegaría a la ciudadanía. La importancia de las investigaciones en el Parlamento bajo el amparo del control político, se puede observar en el siguiente extracto:

Se investiga para sentar las responsabilidades que resultan de la confrontación de las actividades del gobierno de la República, entes, órganos y funcionarios públicos, con el Ordenamiento Jurídico, los principios éticos y el programa de gobierno ofrecido en la campaña electoral. Además, el control político se ejerce para que el Parlamento lleve a cabo, eficientemente, la función legislativa, así como las otras competencias asignadas en la Constitución Política, como ya se advirtió en otro aparte. Llama la atención, porque muchas veces los poderes públicos y sus responsables incurren en hechos que, aunque no confieren delitos, implican una afrenta a la voluntad popular. Por ejemplo, el incumplimiento de promesas electorales o el tráfico de influencias políticas son conductas que no están tipificadas penalmente, pero son criticadas por la ciudadanía. De esos

⁴ Hernández, Derecho parlamentario, 439

hechos, se deriva un tipo de responsabilidad pública, más claramente una forma de delito político, -se reitera no tipificado en la legislación penal-que no puede quedar impune.⁵

Como se observa de la anterior cita, **hay aspectos y actuaciones que no son de interés judicial, pero que tienen una alta responsabilidad política**, de allí, que encuentran amparo en el control político para ser indagadas. Se entiende que la institucionalidad democrática representativa basa su fe en la elección popular (el voto); por tal motivo, cuanto más informada esté la persona electora, mejor será su decisión, de allí que el control político se convierte en una herramienta para brindar mejores insumos a la ciudadanía para votar (o para exigir el cumplimiento de sus derechos, entre períodos electorales).

Otro aspecto que resulta clave indicar sobre el control político, es que no debe entenderse como un menoscabo al principio de la separación de poderes, o un intento de arrogarse potestades del Poder Judicial, pues el control político es una legítima potestad del Poder Legislativo y que forma parte del sistema de *pesos y contrapesos*.

Otro aspecto y concepto clave es el de la responsabilidad política, la cual solo puede determinarse bajo los procesos que tiene el control político. Tal concepto no es de interés del Poder Judicial, pero resulta esencial para la vida democrática de un país, y como se podrá ver más adelante, tiene distintas consecuencias si se está en un régimen presidencialista o en uno parlamentario, también se puede indicar lo siguiente:

La actividad parlamentaria encaminada a través de una multiplicidad de mecanismos, a la comprobación de la actividad del Poder Ejecutivo y la verificación de su adecuación a los parámetros establecidos por el Parlamento, susceptible de producir consecuencias diversas, y entre ellas la exigencia de responsabilidad política del gobierno, eventualmente generadora de una influencia viable sobre el comportamiento del sujeto controlado.⁶

⁵ Alex Solís Fallas. "Control político y jurisprudencia constitucional". (San José, 2000) 151

⁶ Joaquín García Morillo. "Aproximación a un concepto de control parlamentario" *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*. (Madrid, 1986) 57

3. El control político en el Ordenamiento Jurídico costarricense

El control político se encuentra consagrado en la Constitución Política y se desarrolla también en el Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa; ambas normativas plantean los alcances y potestades de los diputados y diputadas en cuanto a este tema. Según el análisis efectuado para este ensayo, se podría indicar que existen siete mecanismos de control político:

1. Comisiones especiales de investigación
2. Interpelación a ministros
3. Moción de Censura
4. Análisis del mensaje presidencial
5. Análisis del informe del Presupuesto Nacional
6. Comisiones Permanentes Especiales con potestad expresa de control político (Comisión para el Control del Ingreso y el Gasto Público; Comisión de la Mujer, Comisión de Juventud, Niñez y Adolescencia; Comisión de Discapacidad y Adulto Mayor y Comisión de Seguridad y Narcotráfico).
7. Punto en la agenda de las sesiones ordinarias del Plenario Legislativo de los días lunes, martes y jueves.

En primer lugar, la base constitucional del control político y, a su vez, la potestad de nombrar comisiones investigadoras, de interpelar a ministros o de votar mociones de censura, se encuentran contemplados en el artículo 121 incisos 23) y 24) de la Constitución Política, que indican:

ARTÍCULO 121.- Además de las otras atribuciones que le confiere esta Constitución, corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa:

[...]

23) Nombrar Comisiones de su seno para que investiguen cualquier asunto que la Asamblea les encomiende, y rindan el informe correspondiente.

Las Comisiones tendrán libre acceso a todas las dependencias oficiales para realizar las investigaciones y recabar los datos que juzgue necesarios. Podrán recibir toda clase de pruebas y hacer comparecer ante sí a cualquier persona, con el objeto de interrogarla;

24) Formular interpelaciones a los Ministros de Gobierno, y, además, por dos tercios de votos presentes, censurar a los mismos funcionarios, cuando a juicio de la Asamblea fueren culpables de actos inconstitucionales o ilegales, o de errores graves que hayan causado o puedan causar perjuicio evidente a los intereses públicos.

Se exceptúan de ambos casos, los asuntos en tramitación de carácter diplomático o que se refieran a operaciones militares pendientes.

Los anteriores incisos son la base constitucional del control político, y dan las potestades a la Asamblea Legislativa de investigar cualquier asunto que considere pertinente, y se observa que no define un listado taxativo de temas, sino que es *numerus apertus*. Además, plantea la posibilidad de interpelar a los ministros de Estado e, inclusive, aprobar una moción de censura. Tales aspectos se encuentran más desarrollados en los artículos 211, 212, 213 y 214 del Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa.

Las potestades de **las comisiones investigadoras** (que se regulan en los artículos del 90 al 97 del Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa), fueron ampliamente discutidas por la Sala Constitucional, quién ha validado sus alcances y potestades. En la resolución 1954-1997 de las 15 horas del 8 de abril de 1997, la Sala determinó que:

Son órganos de carácter político -no judicial- cuya actividad principal consiste en la recolección de información, de la cual, por sí sola, no se derivan consecuencias jurídicas de ningún tipo para los servidores públicos o los particulares. Las comisiones no juzgan ni imponen sanciones desde el punto de vista jurídico -aún cuando, el respectivo dictamen, hagan determinadas recomendaciones-, sino que su función va encaminada a formar y alimentar la opinión pública sobre asuntos de interés general, e informar al Plenario sobre el resultado de la investigación, para que la Asamblea Legislativa pueda cumplir con la función de

control político y social, no jurídico ni jurisdiccional, que la propia Constitución la encomienda. Podría decirse que el Poder Legislativo realiza entonces una suerte de juzgamiento político, pues su labor muchas veces puede combinar con una censura moral a funcionarios o particulares, por conductas que social o políticamente sean reprochables, aún cuando no pudieran ser objeto de juzgamiento por parte de los Tribunales de Justicia. Pero ello no constituye una sanción en los términos en que se establece en el artículo 39 constitucional, pues las recomendaciones que se hagan en los informes de la Comisión o, en su caso, en el Plenario de la Asamblea Legislativa, no son jurídicamente vinculantes, aún cuando puedan tener un peso social o político innegable.

Como se observa de la cita anterior, **las comisiones investigadoras** no son órganos judiciales, sino que llevan adelante procesos políticos que analizan hechos relativos al interés público. Asimismo, es importante indicar que su resultado si bien tiene un alto impacto moral y mediático, lo que podría ocasionar una reprochabilidad ciudadana, no tiene mayor trascendencia ni eficacia a nivel jurídico.

En lo relativo a la **interpelación a los ministros**, se ve regulado en los artículos 211, 212 y 213 del Reglamento de la Asamblea Legislativa. Sobre las razones o temas a tratar, tanto la Constitución Política como el Reglamento, son amplios en definir que cualquier situación que sea de su competencia y de interés público es razón suficiente para motivar la interpelación. Sobre el funcionamiento, el Ministro se hace presente en el Plenario, se le otorga un plazo razonable para que se refiera al tema por el que fue convocado y, luego responde a las preguntas que le quieran formular las personas diputadas. Es importante indicar que, además de las interpelaciones -la cual es obligatoria-, los ministros/as tiene la posibilidad de apersonarse ante el Plenario y tener voz en la sesión, para referirse a algún asunto que sea de interés público.

Otro instrumento de control político, es la **moción de censura**, regulada en el artículo 214 del Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa. Tal decisión es un reproche puramente moral, pues el ordenamiento jurídico no contempla ninguna consecuencia para el ministro si tal moción es aprobada (para lo cual requiere las dos terceras partes de los votos). A diferencia del sistema parlamentario, donde una moción de censura implica la destitución del gabinete (y determinando en estos casos que la responsabilidad política

sí genera consecuencias jurídicas expresas), en Costa Rica se circunscribe a una sanción simbólica. De hecho, en Costa Rica solo se ha aprobado una moción de censura, y se dio el 15 de diciembre de 1995, contra el entonces ministro de Seguridad Pública, Juan Diego Castro Fernández; quién luego de tal sanción, continuó en su cargo varios meses más.

Junto a las anteriores potestades de control político que tienen los diputados y diputadas consagradas en la Constitución Política, el Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa establece otras formas, entre ellas, el espacio para **discutir el mensaje presidencial**. El 2 de mayo de cada año, el Presidente de la República brinda su mensaje relativo a los diversos asuntos de la Administración y al Estado Político de la República; posterior a este espacio, en los tres días hábiles siguientes, el Plenario se concentrará en debatir el discurso presidencial y criticarlo o defenderlo, según estimen pertinente las diputaciones. Proceso parecido sucede con la **discusión de la liquidación del Presupuesto de la República**, pues una vez presentado el informe de la Comisión de Hacendarios que lo analizó, el Plenario dedicará cuatro sesiones ordinarias a discutirlo. Como se analiza, las discusiones no terminan en actos jurídicos en concreto y se limitan a un espacio de debate político. Finalmente, ambos espacios de discusión se encuentran regulados en los artículos 219 y 220 del título IV dedicado a los “Procedimientos de control político” del Reglamento de la Asamblea Legislativa.

Aunado a los espacios anteriores, el mismo reglamento le brinda **EXPRESAMENTE la potestad de investigar y llevar procesos de control político a cinco Comisiones Permanentes Especiales**, éstas son la Comisión para el Control del Ingreso y el Gasto Público; Comisión de la Mujer, Comisión de Juventud, Niñez y Adolescencia; Comisión de Discapacidad y Adulto Mayor y Comisión de Seguridad y Narcotráfico. Todas las anteriores, y en los temas relativos a su competencia, pueden llevar investigaciones y acciones de control político, tal y como lo efectuaría una comisión especial.

Vale la pena resaltar que las personas que sean convocadas a comparecer ante una Comisión están obligadas a asistir, de lo contrario el artículo 112 del Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa faculta al Presidente de la Comisión respectiva pedir la asistencia de la Fuerza Pública para conducir al compareciente a la sesión.

Finalmente, existe un último espacio de control político que no encuentra sustento ni en la Constitución Política ni en el Reglamento, sino en la costumbre parlamentaria, y es un espacio de media hora en la primera parte de la sesión de los días lunes, martes y jueves que se dedica libremente para el uso de la palabra de los diputados y diputadas. Ese punto, es conocido como el **espacio de control político**, en el cual se calendariza y divide proporcionalmente entre los 57 diputados y diputadas, y en el que pueden referirse a cualquier tema, y suele ser ocupado para emitir opiniones sobre acciones del Estado, criticar actuaciones de otro Poder de la República, o referirse a cualquier tema de actualidad nacional o de la comunidad que representan.

4. Aproximaciones al control político en el sistema parlamentario británico

El Reino Unido presenta una de las construcciones democráticas más longevas y que resulta ser pionera en muchos instrumentos e instituciones de las administraciones civiles. A pesar de seguir manteniendo una estructura monárquica parlamentaria, su conversión a la democracia parlamentaria dista de varios siglos, de paulatina consolidación y ha sido imitada por prácticamente toda la cultura democrática anglosajona. Sin ánimo de entrar en detalles de su estructura de gobierno, es de interés para este ensayo comentar que tiene un sistema parlamentario y su órgano representativo es la Cámara de los Comunes, de la cual se elige al Primer Ministro y al Gobierno ejecutivo.

Es en esta Cámara, como estructura parlamentaria, que se tienen varios instrumentos de control político que vale la pena conocer de forma sucinta:

1. La moción de censura
2. El voto de confianza
3. “*Question time*”

La moción y voto de censura es uno de los controles más fuertes que tiene el modelo parlamentario británico, pues suele ser presentada por la oposición y busca mandar un mensaje de que el Gobierno ha perdido legitimidad. De ser aprobada trae consecuencias directas sobre la permanencia del Primer Ministro y su Gabinete. Esta medida también se explica de la siguiente forma:

En primer lugar el parlamento puede, llegado el caso, retirar su confianza al gobierno, de tal manera que su permanencia sea intolerable. Esto sucede mediante la utilización de figuras jurídicas como son la moción de censura, el voto de confianza, el voto de no confianza y el voto de censura. El primero se presenta cuando la oposición considera que el gobierno ha actuado en forma censurable poco adecuada o errónea. Esta figura inicia el procedimiento de calificación o contraste de la actividad cuestionada con un parámetro; del examen que se realice se pasará a la votación, donde se decidirá si efectivamente el gobierno actuó equivocadamente; en caso afirmativo, el parlamento emitirá su voto de censura, es decir, el parlamento dirá públicamente que está inconforme con la actividad realizada por el gobierno, de lo que se derivará que ha perdido su confianza y qué es menester uno nuevo. La consecuente dimisión del gobierno conduce bien a la disolución del parlamento y a nuevas elecciones, o bien sencillamente a un cambio de gabinete.⁷

Es importante hacer notar las diferencias sobre el mecanismo de “**la moción de censura**” entre el modelo británico y el costarricense, pues en el anglosajón se analiza al Gobierno en pleno y su aprobación implica la dimisión del Primer Ministro y su gabinete. En cambio, el modelo costarricense implica un escrutinio exclusivo a un ministro de Estado, y la aprobación de tal moción no tiene mayor consecuencia jurídica, salvo la sanción moral y política. Acá se encuentra una fuerte diferencia en las consecuencias que arroja la determinación de responsabilidad política entre ambos modelos.

Otra de las herramientas existentes en el modelo británico es la **moción y voto de confianza** -que un instrumento similar no tiene parangón en el modelo costarricense-. Es un mecanismo utilizado comunmente por el oficialismo, para impulsar el apoyo y legitimidad sobre una decisión en concreto y, a la vez, desear renovar apoyos a su gestión. La siguiente cita profundiza sobre esta medida:

En tanto el voto de confianza o de no confianza opera antes de la actuación calificada se lleve a cabo, osea, que gobierno, en una cuestión que sabe enfrentará

⁷ Roberto Báez Martínez y Carlos Báez Silva. “El sistema político inglés (un análisis institucional)” *Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM* (Ciudad de México, 1999) 192

grandes dificultades decide conocer la opinión del parlamento antes de realizar acto alguno; se somete el asunto a consideración del parlamento, al igual que se plantea la posible actuación del gobierno, se entabla un debate en torno a lo expuesto, esgrimiendo toda clase de argumentos, desde los meramente políticos y partidistas hasta los más acabados razonamientos jurídicos; se pasa a votación, y si la mayoría lo aprueba el gobierno está autorizado para actuar como dijo que iba a hacerlo. Esto conlleva la ventaja de que si las cosas salen mal el gobierno será menos responsable, puesto que consultó antes al parlamento.⁸

Finalmente, otra de las herramientas de control político son las sesiones de cuestionamiento o “*question time*”, donde se debate directamente oposición y oficialismo. Tal herramienta se describe de la siguiente manera:

Este mecanismo consiste en el planteamiento de determinada pregunta específica sobre cierta y particular actuación gubernamental o de la administración. No se cuestiona la política general del gobierno o el desarrollo normal de la administración, sino que se cuestionen minucias, pero que pueden derivar en grandes problemas para aquellos. El parlamentario plantea la pregunta o pide que se le explique claramente la motivación o las razones que se tuvieron para realizar un acto en específico. Los secretarios parlamentarios, es decir, los voceros de los ministros ante el parlamento, o inclusive el propio ministro, contestan la pregunta planteada, teniendo quién la fórmula derecho a replicar. Generalmente estas “*question time*” son desahogadas al inicio de cada sesión parlamentaria.⁹

Como se visualiza, este mecanismo permite un debate directo entre oposición y Gobierno, dando espacio para las críticas y cuestionamientos de la primera, muy a lugar con el objetivo del control político, de generar límites al uso del poder que tiene el Gabinete. Este intercambio permite que muchos temas sean de conocimiento público merced a la posibilidad que tiene la ciudadanía de asistir a las sesiones parlamentarias y también a través de los medios de comunicación que suelen cubrir permanentemente este órgano. Este litigio permanente mantiene en constante revisión al Gobierno, por lo cual, éste se

⁸ Báez, El sistema político inglés, 193

⁹ Báez, 193

debe mantener en estado de alerta:

Este es un procedimiento que permite a la oposición tener al gobierno en un estado constante de tensión. Al principio de cada sesión, salvo el viernes, se reserva una hora a las cuestiones. En la sesión en cuyo orden del día figura la cuestión, el *Speaker* llama al miembro que la ha planteado. Éste indica el número de su cuestión, el ministro al que se dirige y se sienta de nuevo. El ministro en cuestión se levanta y responde, a veces de una manera lacónica diciendo “*Yes, sir*” o “*No, sir*”. En general, la respuesta es menos breve, aun siendo corta. El diputado que ha planteado la cuestión tiene la facultad de tomar la palabra de nuevo para pedir una aclaración suplementaria.¹⁰

Se podría afirmar que el espacio de treinta minutos asignado en la agenda de las sesiones ordinarias del Plenario Legislativo, equivale a un “*question time*” pero sin la respuesta *in situ* del Ejecutivo, el cual, muchas veces responde a través de los medios de comunicación, si algún diputado tocó un tema de su interés o competencia.

5. Una nueva propuesta para el control político en Costa Rica

En la última década se dio la consolidación del multipartidismo en el escenario político de Costa Rica, y uno de sus principales efectos ha sido el aumento sistemático de las interpelaciones ministeriales. Este fenómeno se presenta debido a que el partido de gobierno no ha ostentado una mayoría sólida parlamentaria, y se ha migrado a apoyos casuísticos relativos a temas concretos y temporales. En primer lugar, vale la pena recordar que desde la fundación de la Segunda República y durante todo el resto del siglo XX, se consolidó un bipartidismo sistemático, el cual le permitía al partido ganador de las elecciones nacionales, ostentar una mayoría sólida en la Asamblea Legislativa que le permitía tener control del Directorio Legislativo y del avance de sus iniciativas legislativas. Por ende, los roles estaban muy definidos: por un lado, un oficialismo con el control de la agenda y de las comisiones, y por el otro, una oposición, normalmente centrada en un solo partido, que ejercía control político contra el Gobierno. Este control

¹⁰ André Hauriou. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. (Barcelona, 1971) 383

político se efectuaba desde las herramientas que presentaba el Reglamento de la Asamblea Legislativa, pero claramente desde la lógica de minoría parlamentaria, es decir, se centraba más en el uso de la palabra para evidenciar diferencias políticas, pues se sabía que no se contaba con los votos suficientes para llevar a cabo interpelaciones ministeriales. Otro aspecto esencial a recordar, era que el sistema de partidos políticos vivía su mayor apogeo, y una de sus características era la fuerte disciplina partidaria que existía, que impedía que los diputados rompieran “línea de partido” y facilitaran votos a la oposición. Por todo lo indicado anteriormente, para interpelar a un ministro se requería una votación mayoritaria, aspecto que la oposición no podía lograr y el oficialismo jamás permitiría, pues implicaría abrir un flanco de ataque a la oposición.

Ahora bien, con el cambio de siglo, se vivió una época de cambios en el sistema de partidos políticos, pues se migró de un modelo consolidado bipartidista (alternado entre el Partido Liberación Nacional y el Partido Unidad Social Cristiana) a un formato líquido multipartidista con el debilitamiento del Partido Unidad Social Cristiana y la irrupción del Partido Acción Ciudadana, que fue consolidado con la presencia de otras fuerzas tales como el Movimiento Libertario, el Frente Amplio y los partidos de denominación religiosa. Esta variación se consolida cuando los partidos que ganan elecciones presidenciales no alcanzan el 40% de barrera electoral y se solidifica la segunda ronda como parte del calendario electoral, y en las conformaciones legislativas ningún partido por sí solo puede alcanzar mayoría y se necesita de -al menos- dos agrupaciones más para poder obtener mayorías mínimas.

Este cambio del multipartidismo también converge con la debilitación de los partidos políticos y el aumento de un clima de animadversión popular y de enorme desconfianza contra todo lo relacionado a la política. Una de las consecuencias fue que los partidos políticos no querían depositar control total al partido oficialista, por ende, se dejó de presentar Directorios Legislativos enteramente controlados por el oficialismo, y se debió empezar a ceder los puestos e incluso las Presidencias legislativas a partidos de oposición (práctica nunca antes vista en la época del bipartidismo). Así también el control de las comisiones y la conformación de agenda también implicó incluir demandas de los demás partidos. Esta realidad significó un debilitamiento del Gobierno y su fracción oficialista, quienes empezaron a recibir con mayor facilidad ataques parlamentarios.

Otro elemento importante a indicar es que no se consolidaron modelos formales de alianzas, como se puede observar en los sistemas parlamentarios europeos, donde los partidos forman alianzas para poder acceder al control del gobierno y durante todo el mandato votan en coalición la agenda pactada. En el caso de Costa Rica, los apoyos se daban para casos concretos y cada decisión implicaba una negociación propia, por lo cual, los partidos sentían plena libertad de separarse de la fracción oficialista y atacarla cuando observaran réditos políticos.

Aunado a lo anterior, otra característica de cambio entre el modelo bipartidista y el multipartidista se da con la eliminación de las partidas específicas presupuestarias en control de las diputaciones, el cual era un instrumento que el Gobierno utilizaba para garantizar fidelidad de los diputados de su fracción y de los partidos de oposición que fueran necesarios para el avance de sus intereses. Al eliminarse estas figuras, las diputaciones de oposición se sentían en mayor libertad de atacar al Gobiernos sin sufrir graves consecuencias con sus votantes, el cual siempre es un factor de poder a considerar.

Los motivos anteriores generaron un fortalecimiento del control político, por lo cual, los partidos de oposición buscaron aprovechar de todos los mecanismos que ofrece el Reglamento Legislativo, entre ellos, la figura de la interpelación ministerial, el cual resultó ser un buen mecanismo para someter a presión a los Ministros que identificaran como débiles para incentivar su destitución del cargo y de esa forma, asestar un golpe al Gobierno.

Las anteriores razones dieron paso a que la intensidad del control político por parte de la Asamblea Legislativa se acrecentara, derivando en una constante convocatoria de ministros ante el Plenario Legislativo. La figura de la interpelación ministerial está diseñada para que sea una herramienta excepcional y para temas de extensa gravedad, pero se ha convertido en una invocación recurrente y que no ha generado mayor costo o responsabilidad política, lo cual ha generado un desgaste de la figura y su eventual pérdida de legitimidad. Ante este escenario y sabiendo la enorme importancia de tener una interpelación que genere verdaderos efectos de control político, se propone una adaptación y adición de las herramientas existentes para proteger la legitimidad de las figuras de control político y aumentar el nivel del debate parlamentario

Debido a lo anterior, se propone adaptar la figura del “*question time*” al sistema político costarricense. En este orden de ideas, se puede reformar el Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa para crear la “sesión de debate Parlamento-Ejecutivo”, la propuesta se centra en que el primer miércoles de cada mes, comparezca un ministro de Estado o el presidente de una institución autónoma al Plenario a atender preguntas de las personas diputadas. La selección se efectuaría entorno a una lista de temas de interés para las diputaciones, la cual debería ser negociada en las reuniones de jefaturas de fracción. Estos temas se propondrían al inicio del período de sesiones ordinarias o extraordinarias según corresponda y cubrirá toda la legislatura. Finalmente, la sesión tendría una duración máxima de dos horas, tal cual duran las sesiones en ese día.

El objetivo de este espacio es fortalecer la calidad del control político, pues si bien en todas las sesiones existe tiempo de control político, nunca hay respuesta por parte del Poder Ejecutivo; mediante esta forma, el Ejecutivo tendrá un espacio para defender sus actuaciones en torno a temas en concreto. Asimismo, al tener que planificar anticipadamente los temas se premia las grandes discusiones nacionales y no los temas coyunturales. Otro aspecto importante es la duración, pues al tener un máximo de dos horas es un espacio más dinámico, lo cual, lo diferencia de una interpelación ministerial, que no tiene límite de tiempo y se centra en un problema concreto. Otro aspecto agregado es la presencia de las presidencias de las instituciones autónomas, que suelen también concentrar una alta responsabilidad en la ejecución de política pública. Mediante esta propuesta, a las diputaciones se les exigirá dedicar tiempo y estudio a los grandes problemas nacionales y no centrarse en ver que golpes le brindan al Poder Ejecutivo.

Conclusiones

Es preciso entender al control político como una herramienta esencial para mantener equilibrado el modelo democrático, pues tiene como objetivo prevenir los abusos que pueda cometer el Poder Ejecutivo, y de haberlos efectuado, la posibilidad de visibilizarlos y señalarlos de forma pública y que sea de conocimiento de la ciudadanía. Este instrumento es esencial, pues crea una suerte de tensión permanente del Ejecutivo, que lo obliga a revisar constantemente sus actuaciones y velar porque estén adecuadas a la normativa y al interés público.

El control político se complementa con otros principios esenciales de la gobernanza democrática, tales como la transparencia de los actos administrativos, las compras públicas, y cualquier otra gestión que deba ser pública; también con el derecho de petición y respuesta, la libertad de prensa y la amplia tolerancia a la crítica que deben tener las personas que ostenten cargos de elección popular o de alta jerarquía pública, entre otros. Todos estos instrumentos, se pueden conjugar para establecer límites al uso del poder y garantizar que el ejercicio político sea guiado por el interés público, y de no ser así, se puede visibilizar la responsabilidad política pertinente.

Sobre el tema de la responsabilidad política, es importante señalar una significativa diferencia entre el modelo costarricense (mayoritariamente aplicado en los regímenes presidencialistas -aunque con varias excepciones-) y el modelo británico (clásico de sistemas parlamentarios). Pues las votaciones de control político que establece la Constitución Política (moción de censura a ministros y comisiones investigadoras) no tienen efectos jurídicos, sino solo simbólico-morales (que tampoco se debe despreciar el impacto político que tienen). En cambio, la moción de censura o el voto de confianza en la Cámara de los Comunes, dependiendo de su resultado, puede significar la caída del Primer Ministro y de su gabinete y, eventualmente, la disolución del Parlamento y la convocatoria a nuevas elecciones.

Otro aspecto que es esencial plantear, es que las comisiones investigadoras no sustituyen ni usurpan funciones jurisdiccionales que competen exclusivamente al Poder Judicial. La Sala Constitucional ha sido clara en indicar que las comisiones tienen un carácter político, que persigue otros fines distintos a los órganos jurisdiccionales, pero que son válidas y pueden hacer uso de herramientas similares, tales como las comparencias obligatorias de funcionarios involucrados, la solicitud de documentación relacionada y la generación de un informe final con recomendaciones. Asimismo, sus procesos y recomendaciones no pueden entenderse como una interferencia a otros Poderes del Estado y, por ende, una violación de la separación de poderes, pues el control político **ES UNA FUNCIÓN ESENCIAL DEL PODER LEGISLATIVO**, ante lo cual, se entiende como parte de la división de poderes.

Ahora bien, como herramienta política que es, este control no está exento de ser utilizado de forma inadecuada, y que la oposición lo utilice para atacar indiscriminadamente e infundadamente al Gobierno y, de tal forma, vaciar el contenido crítico pero responsable de su uso. Este tipo de actuaciones, van a tener como consecuencia que esta herramienta pierda legitimidad ciudadana, merme su impacto y, cuando sea realmente indispensable, puede que no tenga el eco deseado. De allí que el uso debe ser legítimo y razonable, y que no se convierta en una forma de socavar los cimientos democráticos y una forma de esperar mejores apoyos electorales en los comicios siguientes.

Finalmente, con la propuesta de la “sesión debate Parlamento-Ejecutivo” se propone ampliar y mejorar la calidad del control político para proteger la legitimidad de la interpelación ministerial y, a la vez, orientar el control político de forma proactiva a los grandes problemas estructurales del Estado y no solo centrarse en temas coyunturales.

Bibliografía

- Fallas, Alex Solís. 2000. Control político y jurisprudencia constitucional. San José: CONAMAJ.
- Hauriou, André. 1971. Derecho Constitucional e instituciones públicas. Barcelona: Ariel.
- Morillo, José Ramón Montero Gibert y Joaquín García. 1984. «El control parlamentario.»
Revista de las Cortes Generales.
- Morillo, Joaquín García. 1986. «Aproximación a un concepto de control parlamentario.»
Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense.
- Silva, Roberto Baez Martínez y Carlos Báez. 1999. «El sistema político inglés (un análisis institucional).» Revista de la Facultad de Derecho, UNAM.
- Valle, Rubén Hernández. 2000. Derecho parlamentario costarricense. San José: Investigación Jurídicas SA.